



ЕВРОПЕЙСКА ЦЕНТРАЛНА БАНКА

ЕВРОСИСТЕМА

BG

ECB-PUBLIC

СТАНОВИЩЕ НА ЕВРОПЕЙСКАТА ЦЕНТРАЛНА БАНКА

от 29 ноември 2017 година

относно бенчмаркове за целите на финансови инструменти и финансови договори

(CON/2017/52)

Въведение и правно основание

На 6 октомври 2017 г., след кореспонденция между Българската народна банка (БНБ) и Министъра на финансите, Европейската централна банка (ЕЦБ) получи искане от БНБ за становище относно проект на Закон за платежните услуги и платежните системи¹ (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 Съвета², тъй като законопроектът се отнася до БНБ. Управителният съвет прие настоящото становище съгласно член 17.5, първо изречение от Процедурния правилник на Европейската централна банка.

1. Цел на законопроекта

Една от целите на законопроекта, която не е разгледана в предходното становище на ЕЦБ относно законопроекта³, е прилагането в България на някои елементи на Регламент (ЕС) 2016/1011 на Европейския парламент и на Съвета⁴. По-специално БНБ ще бъде определена като компетентния орган, който отговаря за изпълнението на задълженията, посочени в Регламент (ЕС) 2016/1011 по отношение на администраторите на бенчмаркове за лихвените проценти и съответните поднадзорни субекти, които са кредитни институции по смисъла на Регламент (ЕС) № 575/2013 на Европейския парламент и на Съвета⁵, кредитори по смисъла на Директива 2008/48/ЕО на Европейския парламент и на Съвета⁶, и некредитни институции по

¹ По-специално БНБ консултира повторно ЕЦБ относно някои разпоредби на законопроекта, които не са били включени в първоначалния проект, по отношение на който ЕЦБ издаде Становище CON/2017/28. Всички становища на ЕЦБ са достъпни на уебсайта на ЕЦБ www.ecb.europa.eu.

² 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).

³ Становище CON/2017/28.

⁴ Регламент (ЕС) 2016/1011 на Европейския парламент и на Съвета от 8 юни 2016 г. относно индекси, използвани като бенчмаркове за целите на финансови инструменти и финансови договори или за измерване на резултатите на инвестиционни фондове, и за изменение на директиви 2008/48/ЕО и 2014/17/ЕС и на Регламент (ЕС) № 596/2014 (ОВ L 171, 29.6.2016 г., стр. 1).

⁵ 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, 27.6.2013 г., стр. 1).

⁶ Директива 2008/48/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 23 април 2008 г. относно договорите за потребителски кредити и за отмяна на Директива 87/102/ЕИО на Съвета (ОВ L 133, 22.5.2008 г., стр. 66).

смисъла на Директива 2014/17/ЕС на Европейския парламент и на Съвета⁷. Поради това БНБ ще има надзорните правомощия, уредени в член 41 от Регламент (ЕС) 2016/1011, както и правомощието да налага административни санкции и други административни мерки във връзка с нарушения в съответствие с член 42 от същия регламент. Законопроектът също така изменя Закона за Българската народна банка⁸, за да гарантира, че Управителният съвет на БНБ е компетентен да приема съответните решения.

2. Общи забележки

- 2.1 Законопроектът възлага на БНБ новата задача по осъществяване на надзор за спазване от страна на администраторите на бенчмаркове за лихвените проценти и съответните поднадзорни субекти на Регламент (ЕС) 2016/1011. Когато на национална централна банка (НЦБ) в Европейската система на централните банки (ЕСЦБ) е възложена нова задача, тя трябва да бъде оценена съгласно забраната за парично финансиране по член 123 от Договора. За целите на тази забрана член 1, параграф 1, буква б), подточка ii) от Регламент (ЕО) № 3603/93⁹ определя „друг вид кредитен финансов инструмент“ като, *inter alia*, „всяко финансиране на задълженията на публичния сектор по отношение на трети страни“.
- 2.2 Осигуряването, че всяка държава членка прилага разумна бюджетна политика, е една от ключовите цели на забраната за парично финансиране, която не може да бъде заобикаляна¹⁰. С оглед на това, задачата за мерките за финансиране, които обикновено са отговорност на държавите членки и се финансират от техните бюджетни източници, а не от НЦБ, не трябва да се възлага на НЦБ. За да се реши какво съставлява финансиране на задълженията на публичния сектор по отношение на трети страни, което може да бъде изтълкувано като предоставяне на финансиране от централната банка извън обхвата на задачите на централната банка, е необходимо да се извърши оценка според всеки отделен случай дали задачата, която следва да бъде предприета от НЦБ, е задача на централната банка или задача на правителството, т.е. задача в рамките на отговорността на държавите членки. С други думи, трябва да съществуват адекватни предпазни мерки, за да се гарантира, че няма да бъде извършено заобикаляне на целта на забраната за парично финансиране за поддържане на разумна бюджетна политика на държавите членки.
- 2.3 Като част от оперативната си самостоятелност при упражняване на задължението си въз основа на член 271, буква г) от Договора и член 35.6 от Устава на Европейската система на централните банки и на Европейската централна банка (наричан по-долу „Уставът на ЕСЦБ“) и за да гарантира, че НЦБ съблюдават задълженията, установени в Договора, Управителният съвет е одобрил такива предпазни мерки под формата на критерии за

⁷ Директива 2014/17/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 4 февруари 2014 г. относно договорите за кредити за жилищни недвижими имоти за потребители и за изменение на директиви 2008/48/ЕО и 2013/36/ЕС и Регламент (ЕС) № 1093/2010 (ОВ L 60, 28.2.2014 г., стр. 34).

⁸ Обн. в Държавен вестник, бр. 46 от 10 юни 1997 г.

⁹ Регламент (ЕО) № 3603/93 на Съвета от 13 декември 1993 г. за уточняване на дефинициите за прилагането на забраните, посочени в член 104 и член 104б, параграф 1 от Договора (ОВ L 332, 31.12.1993 г., стр. 1).

¹⁰ Член 123 от Договора също така обслужва целта за поддържането на ценова стабилност и засилва независимостта на централната банка.

определяне на това, кое може да бъде разглеждано като попадащо в обхвата на задължение на публичния сектор по смисъла на член 1, параграф 1, буква б), подточка ii) от Регламент (ЕО) № 3603/93 или, с други думи, кое съставляват задача на правителството, както следва:

Първо, задачите на централната банка са по-конкретно тези задачи, които са свързани със задачите, които са били възложени на ЕЦБ и НЦБ от Договора и Устава на ЕСЦБ. Тези задачи са определени основно в член 127, параграфи 2, 5 и 6, и член 128, параграф 1 от Договора, както и в член 22 и член 25.1 от Устава на ЕСЦБ.

Второ, тъй като член 14.4 от Устава на ЕСЦБ допуска НЦБ да изпълняват други „функции“, нови задачи, т.е. задачи които не са свързани със задачите, които са възложени на ЕЦБ и НЦБ, не са изключени сами по себе си. За задачи на правителството обаче следва да се считат нови задачи, които са предприети от НЦБ или които са нетипични за задачите на НЦБ или очевидно се изпълняват от името и единствено в интерес на правителството или на други субекти от публичния сектор.

Трето, важен критерий за определянето на една нова задача като нетипична за задачите на НЦБ или като очевидно изпълнявана от името и единствено в интерес на правителството или на други субекти от публичния сектор е въздействието на задачата върху институционалната, финансовата и персоналната независимост на НЦБ.

По-специално следва да бъдат взети предвид изложените по-долу аспекти:

- а) дали изпълнението на новата задача създава конфликт на интереси със съществуващи задачи на централната банка, по отношение на които не са взети адекватни мерки, и не допълва непременно тези съществуващи задачи на централната банка. Ако възникне конфликт на интереси между съществуващите и новите задачи, следва да има достатъчни предпазни мерки за смекчаване на този конфликт. Взаимното допълване между новата задача и съществуващите задачи на централната банка не следва да се тълкува разширително, по начин, който води до създаването на безкрайна верига от допълнителни задачи. Такова взаимно допълване следва също така да бъде проучено по отношение на финансирането на тези задачи;
- б) дали без нови финансови ресурси, изпълнението на новата задача е несъразмерно на финансовия или организационния капацитет на НЦБ и може да има негативно въздействие върху капацитета да изпълнява правилно съществуващите задачи на централната банка;
- в) дали изпълнението на новата задача е съвместимо с институционалната уредба на НЦБ от гледна точка на независимостта и отчетността на централната банка;
- г) дали изпълнението на новата задача крие съществени финансови рискове;
- д) дали с изпълнението на новата задача членовете на органите за вземане на решения на НЦБ се излагат на политически рискове, които са несъразмерни и освен това биха могли да окажат въздействие върху персоналната им независимост и по-специално върху гаранцията за мандата, установен в член 14.2 от Устава на ЕСЦБ.

3. Специфични забележки

Понастоящем БНБ извършва дейности, свързани с изчисляването и публикуването на бенчмаркове за лихвените проценти, а именно индексите СОФИБИД и СОФИБОР¹¹, индекса ЛЕОНИА Плюс¹², както и основния лихвен процент в България¹³. Докато администрира тези бенчмаркове, БНБ няма нарочно определена надзорна функция по отношение на тях. Поради това законопроектът възлага на БНБ нова задача.

Въз основа на критериите, установени в параграф 2.3, следните параграфи оценяват дали новата задача на БНБ е в съответствие със забраната за парично финансиране.

3.1 *Нови задачи, свързани със задачите, възложени на ЕЦБ и НЦБ от Договора и Устава на ЕСЦБ*

Надзорът за спазване на Регламент (ЕС) 2016/1011 от страна на администраторите на бенчмаркове за лихвените проценти и съответните поднадзорни субекти не е сред задачите на централните банки, изброени в член 127, параграфи 2 или 5 от Договора, и не е възложен на НЦБ по друг начин от Устава на ЕСЦБ. Въпреки че се отнася до осъществяване на надзор за спазване на изискванията на правото на Съюза от страна на кредитните институции (наред с другите), новата задача, възложена на БНБ, не съставляват част от задачите на БНБ, свързани с пруденциалния надзор. Следователно новата задача, възложена на БНБ съгласно законопроекта, не е пряко свързана със задачите, възложени на ЕЦБ и НЦБ от Договора и Устава на ЕСЦБ. Поради това се налага внимателна оценка на възлагането на тази задача на БНБ, за да се определи дали съставлява задача на правителството и дали свързаното с нея финансиране поражда опасения по отношение на паричното финансиране.

3.2 *Задачи, които са нетипични за НЦБ*

Определянето като компетентен орган, отговорен за изпълнението на задълженията по Регламент (ЕС) 2016/1011 по отношение на администраторите на бенчмаркове за лихвените проценти и съответните поднадзорни субекти, е нова задача за националните органи в Съюза.

В тази връзка централните банки имат особен интерес по отношение на бенчмаркове за лихвените проценти, които са важни за трансмисионния механизъм на паричната политика и финансовата стабилност¹⁴. В действителност самата ЕЦБ също планира компилирането и публикуването на нов бенчмарк за необезпечен овърнайт лихвен процент¹⁵.

Докато мнозинството от държавите членки е определило националните надзорни органи на капиталовите пазари за тази задача, ЕЦБ е установила редица държави членки,

¹¹ Въз основа на договор между БНБ, Асоциацията на банките в България и Ей Си Ай България - БДА.

¹² В съответствие с Методиката за изчисляване на индекса ЛЕОНИА Плюс, приета от Управителния съвет на БНБ.

¹³ В съответствие с член 35 от Закона за Българската народна банка.

¹⁴ Вж. Становище CON/2014/2 и Обществената консултация на Европейската комисия относно регулирането на индексите — отговор на Евросистемата, ноември 2012 г.

¹⁵ Вж. прессъобщение, 'ECB to publish new unsecured overnight interest rate', 21 септември 2017 г., достъпно на уебсайта на ЕЦБ www.ecb.europa.eu.

включително Чешката република¹⁶, Португалия¹⁷ и Словакия¹⁸, където на НЦБ са възложени поне част от задачите по Регламент (ЕС) 2016/1011.

Поради това новата задача, възложена на БНБ от законопроекта, се явява нетипична за НЦБ от ЕСЦБ.

3.3 *Въздействие на задачите върху независимостта на БНБ*

Потенциалното въздействие на новата задача върху институционалната, финансовата и персоналната независимост на БНБ също така трябва да се вземе предвид.

3.3.1 *Степен, в която изпълнението на новата задача създава конфликт на интереси със съществуващите задачи на централната банка*

Както е отбелязано по-горе, БНБ вече извършва дейности, свързани с изчисляването и публикуването на бенчмаркове за лихвените проценти, и следователно администрира тези бенчмаркове. Регламент (ЕС) 2016/1011 не се прилага за централните банки, тъй като те вече отговарят на принципите, стандартите и процедурите, гарантиращи, че те упражняват своите дейности почтено и по независим начин¹⁹. Доколкото на БНБ са възложени задачите по осъществяване на надзор върху администратори на бенчмаркове за лихвените проценти, може да се породят потенциални конфликти на интереси и поради това следва да бъдат предприети достатъчни предпазни мерки за смекчаване на такива конфликти.

3.3.2 *Степен, в която изпълнението на новата задача създава несъразмерна тежест върху финансовия или организационния капацитет на БНБ*

Съгласно принципа на финансова независимост от държавите членки се изисква да не поставят своите НЦБ в положение, в което те не разполагат с достатъчно ресурси от оперативна и от финансова гледна точка за изпълнението както на задачите им, свързани с ЕСЦБ, така и на националните им задачи. Освен това когато се определят специфични нови задачи на НЦБ, всяка засегната НЦБ следва да има достатъчно финансови и човешки ресурси на свое разположение, за да се гарантира, че задачите могат да бъдат изпълнявани без това да се отразява на финансовия или организационния капацитет на НЦБ за изпълнение на нейните задачи, свързани с ЕСЦБ. За да се гарантира, че капацитетът на БНБ да изпълнява своите задачи, свързани с ЕСЦБ, не е засегнат, БНБ трябва поради това да бъде в състояние да се ползва от необходимите ресурси, включително персонал, за да осъществява надзора съгласно законопроекта.

¹⁶ Член 192а, алинея 1, буква й) от Закон № 256/2004 Сб. за предприятията на капиталовия пазар определя Česká národní banka като компетентния орган за целите на Регламент (ЕС) 2016/1011, в сила от 3 януари 2018 г.

¹⁷ Член 2, алинея 1, буква б) от Регулаторен декрет № 8/2017 определя Banco de Portugal като компетентния национален орган за надзора на използването на индекси като бенчмаркове за целите на финансови договори, сключвани между субекти, подлежащи на надзор от Banco de Portugal.

¹⁸ Член 132т от Закона за ценните книжа и инвестиционните услуги определя Národná banka Slovenska като компетентния орган за прилагане на разрешения във връзка с разрешения по отношение на използването на индекси като бенчмаркове за целите на финансови инструменти и финансови договори или за измерване на резултатите на инвестиционни фондове.

¹⁹ Вж. съображение 14 и член 2, параграф 2, буква а) от Регламент (ЕС) № 2016/1011.

3.3.3 *Степен, в която изпълнението на новата задача е съвместимо с институционалната уредба на БНБ от гледна точка на принципите на независимост и отчетност на централната банка*

Изпълнението на новите задачи не се явява проблемно от гледна точка на институционалната уредба на БНБ и не създава опасения по отношение на отчетността или на персоналната и институционалната независимост.

3.3.4 *Степен, в която изпълнението на задачите крие съществени финансови рискове*

Законопроектът не урежда пряко потенциалната отговорност на БНБ в случай на съдебни дела, иски или други съдебни производства за вреди във връзка с упражняването на нейните правомощия съгласно законопроекта или неупражняването на тези правомощия. При липсата на разпоредби в законопроекта, изключващи отговорността на БНБ при изпълнението на задачите съгласно законопроекта, в крайна сметка БНБ би носила отговорност за вреди в съответствие с общия режим на отговорност по българското право. Поради това новата задача, възложена на БНБ съгласно законопроекта, би довела до допълнителни финансови рискове.

3.3.5 *Степен, в която изпълнението на новата задача излага членовете на органите за вземане на решения на БНБ на несъразмерни политически рискове и оказва въздействие върху персоналната им независимост*

Изпълнението на новата задача не изглежда да излага членовете на органите за вземане на решения на БНБ на несъразмерен политически риск или да оказва въздействие върху персоналната им независимост.

3.4 *Заключение относно съвместимостта на законопроекта със забраната за парично финансиране*

Задачата за изпълнението на задълженията по Регламент (ЕС) 2016/1011 по отношение на администраторите на бенчмаркове за лихвените проценти и съответните поднадзорни субекти не е сред задачите на централните банки, изброени в Договора. Новата задача, възложена на БНБ, може да бъде разглеждана като допълваща задачите на БНБ, свързани с паричната политика и финансовата стабилност. Освен това тази задача може да бъде разглеждана като легитимна задача, която да бъде възложена на БНБ, при условие че не се явява нетипична за НЦБ в ЕСЦБ. Съществува обаче несигурност по отношение на размера на допълнителната финансова тежест, наложена на БНБ при предприемането на тази задача. Поради това ЕЦБ препоръчва органът, поискал консултацията, да вземе предвид това опасение, когато възлага на БНБ нова задача по изпълнение на задълженията съгласно Регламент (ЕС) 2016/1011 по отношение на администраторите на бенчмаркове за лихвените проценти и съответните поднадзорни субекти.

Настоящото становище ще бъде публикувано на уебсайта на ЕЦБ.

Съставено във Франкфурт на Майн на 29 ноември 2017 година.

[подпис]

Председател на ЕЦБ

Mario DRAGHI