



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСТВО НА ФИНАНСИТЕ

Изх. №

София, 202 ... г.

ДО
МИНИСТЕРСКИЯ СЪВЕТ
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

ДОКЛАД

от Асен Василев, министър на финансите

ОТНОСНО: проект на Решение на Министерския съвет за одобряване на законопроект за Българската народна банка

**УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН МИНИСТЪР - ПРЕДСЕДАТЕЛ,
УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА МИНИСТРИ,**

На основание чл. 31, ал. 2 от Устройствения правилник на Министерския съвет и на неговата администрация внасям за разглеждане проект на Решение на Министерския съвет за одобряване на законопроект за Българската народна банка.

I. Цели, които се поставят с предложения Закон за Българската народна банка, и тяхното съответствие с приоритетите и целите в приетите от правителството програма за управление на страната.

С предложения проект на нов Закон за Българската народна банка (ЗБНБ) 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 правото 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 техни доклади.

Постигането на гореспоменатите цели е в съответствие с приоритетите и целите, заложи в правителствената *Програма за управление на Република България (юни 2023 г. – декември 2024 г.)*. В най-общ план, доколкото предвижданите промени са едно от условията за въвеждането на еврото в Република България, поставените цели съответстват на един от основните приоритети на кабинета, разписани в глава 2 от Програмата, а именно „Присъединяване към еврозоната от 1 януари 2025 г.“ В допълнение, изпълнението на целите съответства на описаните в т. 5.1.3.5. от Програмата очаквани промени, свързани с институционалната интегрираност на Българската народна банка в Евросистемата.

II. Причини, които налагат приемането на предложения Закон за Българската народна банка.

Причините, които налагат приемането на акта са свързани именно с констатациите в Конвергентните доклади на ЕЦБ и ЕК, изготвени през 2022 г., съгласно които действащият към момента ЗБНБ не съответства изцяло на европейската правна рамка що се отнася до забраната за парично финансиране, както и по отношение на всички изисквания за правна интеграция на Българската народна банка в Евросистемата.

Забраната за парично финансиране, предвидена в чл. 123 от Договора за функционирането на ЕС (ДФЕС), се отнася за прякото закупуване на дълг на публичния сектор, но по принцип такива покупки на вторичния пазар са допустими, доколкото не се използват за заобикаляне на целта на член 123 от Договора. Член 45, ал. 3 от ЗБНБ от друга страна постановява, че Българската народна банка не може да извършва покупки на първични и/или вторични пазари на дългови инструменти, емитирани от българската държава или общините, или от български държавни или общински институции, организации или предприятия от публичния сектор. По тази причина член 45, ал. 3 от ЗБНБ не е в съответствие с цитираната европейска норма.

В допълнение, изключението в чл. 45, ал. 2 от действащия ЗБНБ, гласи, че чл. 45, ал. 1, описващ обхвата на забраната за кредитиране, не се прилага за кредитиране на държавни и общински банки в случаите по чл. 33, ал. 2. Това изключение не съответства с обхвата на изключението, предвидено в член 123, параграф 2 от ДФЕС. Този член от ДФЕС предвижда, че забраната за парично финансиране съгласно член 123, параграф 1 от ДФЕС не се прилага спрямо кредитни институции – публична собственост, които в контекста на предлагането на резерви от страна на централните банки трябва да бъдат третирани по същия начин от националните централни банки като частните кредитни институции.

По отношение на правната интеграция на БНБ в Евросистемата следва да се отбележи, че разпоредби в национално законодателство, които след приемането на еврото от съответната държава членка биха препятствали изпълнението на задачи, свързани с Евросистемата, или не спазват решения на ЕЦБ, не са в съответствие с ефикасното функциониране на Евросистемата. Поради това е необходимо да се измени националното законодателство, за да се постигне съответствие с Договора и Устава по отношение на свързаните с Евросистемата задачи.

Основните сфери, предмет на преглед от страна на ЕЦБ и ЕК, са онези, в които нормативните разпоредби могат да възпрепятстват спазването от НЦБ на изискванията на Евросистемата. Те включват разпоредби: а) които биха попречили на НЦБ да взема участие в прилагането на единната парична политика, определена от органите на ЕЦБ за вземане на решения; или б) които биха могли да възпрепятстват управител да изпълнява задълженията си като член на Управителния съвет на ЕЦБ; или в) които не зачитат прерогативите на ЕЦБ; или г) които не признават, че изключителната компетентност за задачите, свързани с ЕСЦБ, в държавите членки, чиято парична единица е еврото, е неотменимо предоставена на Съюза; или д) съгласно които НЦБ при изпълнение на задачите си, свързани с ЕСЦБ, са ограничени от решения на национални органи, които противоречат на правни актове на ЕЦБ.

Съгласно констатациите, съдържащи се в конвергентните доклади на ЕЦБ, с оглед правната интеграция на Българската народна банка в Евросистемата, действащият Закон за БНБ трябва да се адаптира към ДФЕС и Устава на ЕСЦБ и ЕЦБ в следните аспекти:

- **Парична политика** – чл. 2, алинея 1, член 16, точки 4 и 5 и членове 28, 30, 31, 32, 35, 38, 41 и 61 от ЗБНБ, които уреждат правомощията на Българската народна банка в областта на паричната политика и инструментите за нейното прилагане, не посочват правомощията на ЕЦБ в тази област. Член 33 от ЗБНБ, който оправомощава Българската народна банка да извършва определени финансови трансакции, също пропуска да посочи правомощията на ЕЦБ в тази област.
- **Събиране на статистически данни** – чл. 4, ал. 1 и чл. 42 от ЗБНБ, които уреждат правомощията на Българската народна банка във връзка със събирането на статистически данни, не посочват правомощията на ЕЦБ в тази област.

- **Управление на международните валутни резерви** – чл. 20, ал. 1 и чл. 28, 31 и 32 от ЗБНБ, които уреждат правомощията на Българската народна банка по отношение на управлението на международните валутни резерви, не посочват правомощията на ЕЦБ в тази област.
- **Платежни системи** – чл. 2, ал. 4 и чл. 40, ал. 1 от ЗБНБ, които уреждат правомощията на Българската народна банка във връзка с насърчаването на нормалното функциониране на платежните системи, не посочват правомощията на ЕЦБ в тази област.
- **Емитиране на банкноти** – чл. 2, ал. 5, чл. 16, т. 9 и чл. 24–27 от ЗБНБ, които уреждат правомощията на Българската народна банка по отношение на емитирането на банкноти и монети, не посочват правомощията на Съвета и на ЕЦБ в тази област.
- **Избор на независими одитори** – чл. 49, ал. 4 от ЗБНБ, където се постановява, че външният одитор се избира от Управителния съвет за срок от три години въз основа на процедура, проведена по реда на Закона за обществените поръчки, не посочва правомощията на Съвета и на ЕЦБ по член 27.1 от Устава.
- **Финансово отчитане** - в чл. 16, т. 11 и в чл. 46 и 49 от ЗБНБ не е отразено задължението за спазване на режима на Евросистемата за финансово отчитане на операциите на националните централни банки съгласно член 26 от Устава.
- **Политика по определяне на валутния курс** – чл. 28, 31 и 32 от ЗБНБ, които уреждат правомощията на Българската народна банка по отношение на политиката по определяне на валутния курс, не посочват правомощията на Съвета и на ЕЦБ в тази област.
- **Международно сътрудничество** – чл. 5, чл. 16, т. 12 и чл. 37, ал. 4 от ЗБНБ, които уреждат правомощията на Българската народна банка по отношение на международното сътрудничество, не посочват правомощията на ЕЦБ в тази област.
- **Разни** – чл. 61 и 62 от ЗБНБ не посочват правомощията на ЕЦБ да налага санкции.

Аналогични са и констатациите, съдържащи се в Конвергентния доклад, изготвен от Европейската комисия през 2022 г.

В допълнение, 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 бе отразена с направените в през 2022 изменения в действащия Закон за БНБ и в чл. 80, ал. 1 от Закона за противодействие на корупцията и отнемане на незаконно придобитото имущество. С приемането на новия Закон за противодействие на 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 изменения 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 от края на 2022 г. с включена референция и към специален закон. С оглед на това, в проекта на нов Закон за БНБ е включена заключителна разпоредба, с която се коригира това несъответствие.

Не на последно място следва да се отбележи, че отстраняването на гореизброените проблеми може да се направи единствено с многобройни и важни промени. Поради тази причина, в съответствие с чл. 11, ал. 1 от Закона за нормативните актове, съгласно който отмяната на закон и неговото заменяне с нов, който се отнася до същата материя, е възможно само ако промените са многобройни и важни, се предлага нов Закон за Българската народна

банка вместо Закон за изменение и допълнение на действащия Закон за Българската народна банка.

III. Правното основание, на което въпросът се внася за разглеждане от МС.

Внасянето на проекта на Закон за Българската народна банка в Министерския съвет е предвидено в *Законодателната и оперативната програма на Министерския съвет за периода септември - декември 2023 г.*

IV. Очаквани резултати от прилагането на Закона за Българската народна банка, базирани на извършената цялостна предварителна оценка на въздействието

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, по отношение на правната уредба на парична политика, събиране на статистически данни, управлението на международните валутни резерви, платежни системи, емитиране на банкноти, избор на независими одитори, финансово отчитане, политика по определяне на валутния курс, международно сътрудничество и др. Предложената нова правна рамка съответства изцяло на разпоредбите на ДФЕС 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 в ДФЕС и Устава на ЕСЦБ и ЕЦБ.

Акцент следва да се постави на следните нововъведения:

Уреждане 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.

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. 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.

Регламентиране на 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.

Регламентиране на управлението на резервни активи (които не са свързани с паричната политика на Евросистемата) на БНБ.

В закона се предвижда 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.

Същевременно е 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 не би било 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 не би било в съответствие с единната парична политика.

Ако дадена национална разпоредба използва формулировка, различна от съответната разпоредба на Съюза за въвеждането на еврото, тя би създала 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.

V. Мотивирани финансови разчети за необходими разходи, трансфери и други плащания

За изпълнението на проекта на акт не са необходими допълнителни разходи/трансфери/други плащания. Предложеният проект на акт не оказва въздействие върху държавния бюджет, поради което към него е приложена финансова обосновка по приложение № 2.2 към чл. 35, ал. 1, т. 4, буква „б“ от Устройствения правилник на Министерския съвет и на неговата администрация.

VI. Причините, поради които не се налага по акта да бъде изготвена справка за съответствие с европейското право;

С проекта на акт не се цели транспонирането на европейско законодателство или изпълнение на задължения, произтичащи от актове на Европейския съюз, поради което не се налага изготвяне на справка за съответствие с европейското право съгласно чл. 35, ал. 2, т. 5 от УПМСНА.

VII. Информация за проведените обществени консултации

По проекта на Закон за Българската народна банка е изготвена цялостна предварителна оценка на въздействието съгласно чл. 20, ал. 3, т. 1 от Закона за нормативните актове, която е съгласувана по реда на чл. 30б от Устройствения правилник на Министерския съвет и на неговата администрация.

Съгласно чл. 26, ал. 3 от Закона за нормативните актове и чл. 85, ал. 1 от Устройственият правилник на Министерския съвет и на неговата администрация законопроекът, мотивите към него, цялостната предварителна оценка на въздействието и становището на дирекция „Модернизация на администрацията“ към Министерския съвет са публикувани на интернет страницата на Министерството на финансите и на Портала за обществени консултации. В съответствие с чл. 26, ал. 4 от Закона за нормативните актове срокът за представяне на становища и предложения е 30 дни. Справката за постъпилите предложения, заедно с обосновка за неприетите предложения в резултат на проведените

обществени консултации, е публикувана на интернет страницата на Министерството на финансите и на Портала за обществени консултации.

Проектът на акт е съгласуван и по реда на чл. 32, ал. 1, 3 и 5 от Устройствения правилник на Министерския съвет и на неговата администрация, като получените становища са отразени съгласно приложената към доклада справка.

**УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН МИНИСТЪР - ПРЕДСЕДАТЕЛ,
УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА МИНИСТРИ,**

Предвид гореизложеното и на основание чл. 87, ал. 1 от Конституцията на Република България и чл. 8, ал. 4, т. 1 и ал. 5 от Устройствения правилник на Министерския съвет и на неговата администрация, предлагам Министерският съвет да приеме приложения проект на Решение на Министерския съвет за одобряване на законопроект.

Приложение:

1. Проект на Решение на Министерския съвет за одобряване на законопроект;
2. Проект на Закон за Българската народна банка;
3. Финансова обосновка;
4. Доклад за цялостна предварителна оценка на въздействието на Закон за Българската народна банка;
5. Становище на администрацията на Министерския съвет по доклад за цялостна предварителна оценка на въздействието на Закон за Българската народна банка;
6. Мотиви към проекта на Закон за Българската народна банка;
7. Проект на съобщение до средствата за масово осведомяване.

МИНИСТЪР:

АСЕН ВАСИЛЕВ