

МОТИВИ

Законопроектът за изменение и допълнение на Закона за Комисията за финансов надзор има за цел решаване на три основни групи въпроси: осигуряване на бюджетна обезпеченост на Комисията за финансов надзор; предприемане на мерки за изпълнение на други препоръки на Програмата за оценка на финансовия сектор на МВФ и Световна банка (FSAP), които се отнасят за небанковия финансов сектор в България, както и произтича от въвеждането в националното законодателство на промени, произтичащи от ангажиментите на Република България по въвеждането в националното право на законодателството на Европейския съюз, вследствие на които се възлагат допълнително правомощия на националните надзорни органи.

Общата оценка и основните препоръки в доклада на FSAP, които се отнасят за небанковия финансов сектор в България акцентират върху необходимостта от реформи, които да подпомогнат развитието на пенсионния и застрахователния сектор. Констатирана е необходимост от изменение на Закона за Комисията за финансов надзор с цел повишаване на ефективността на Комисията за финансов надзор и подсилване на административните ѝ звена, като се прави препоръка относно начина на финансиране на надзорния орган, а именно това да става чрез таксите за осъществяване на надзор.

В изпълнение на препоръката на FSAP и в резултат на констатирани дългогодишни проблеми при финансовото обезпечаване на дейността на Комисията за финансов надзор, с предложения законопроект са предвидени промени в Закона за Комисията за финансов надзор, насочени към осигуряване на необходимия на Комисията за финансов надзор бюджет чрез финансирането ѝ от такси, които се събират при осъществяване на законоустановените ѝ правомощия. Възприемането на този законодателен подход, при който Комисията за финансов надзор ще се издържа самостоятелно, е насочено към осигуряване на необходимите условия за нормалното функциониране на комисията като регулаторен и надзорен орган на небанковия финансов сектор. Този подход е възприет в редица държави – членки на Европейския съюз като Белгия, Финландия, Естония, Франция, Гърция, Латвия, Люксембург, Полша, Португалия и чрез него се осигурява независимостта на съответните регулаторни и надзорни органи. Предложените със законопроекта промени са насочени към изпълнение на ангажимента на Република България като държава – членка на ЕС да осигури подходящо финансиране на компетентния орган в съответствие с вътрешното си право. В този смисъл е и заключението на Съвета на Екофин от 14.08.2008 г., съгласно което всяка държава - членка следва да направи необходимото на национално равнище, за да са налице съответните ресурси, така че органите за финансов надзор да могат да изпълняват своите задачи, като отчитат европейското измерение и своя принос към работата на комитетите на надзорните органи на Европейския съюз.

Също така, европейското законодателство изисква надзорните органи да разполагат с необходимите ресурси за изпълняване на задълженията по осъществяване на надзор на финансовите пазари, включващ целия необходим капацитет, включително финансови и човешки ресурси. При партньорските проверки на европейските надзорни органи - ESMA и ЕЮРА се оценява и адекватността на ресурсите на съответните надзорни органи, като се иска информация за брой служители заети със съответната дейност, техните възнаграждения, професионален опит, обучения и квалификации. С промените в ЗКФН се предвижда бюджетът на комисията да бъде финансиран чрез собствени приходи само от такси, които се събират при осъществяване на законоустановените ѝ правомощия.

Предложеният начин на финансиране, спазването на законоустановения принцип на независимост на КФН и преодоляването на проблема с хроничния недостиг на средства по бюджета ѝ предполагат и промяна и в режима на приемането му.

Комисията за финансов надзор и Българската народна банка са компетентни органи, спазват и прилагат едни и същи законодателни актове на Европейския съюз и в този смисъл упражняват едни и същи надзорни правомощия по отношение на различни поднадзорни лица, съответно банките и лицата от небанковия финансов сектор. И докато по отношение на надзора над кредитните институции е осигурена пълна бюджетна самостоятелност, позволяваща осъществяването на надзорната дейност, която отчита европейското измерение и работата на комитетите на надзорните органи на Европейския съюз, то по отношение на надзора на небанковия финансов сектор това не е така.

Възприемането на законодателен подход, при който Комисията за финансов надзор ще се издържа самостоятелно е насочено към осигуряване на необходимите условия за нормалното функциониране на комисията като регулаторен и надзорен орган на небанковия финансов сектор. Настоящата правна регламентация на финансирането на комисията води до случаи на затруднения, свързани и с изпълнението на задълженията ѝ за заплащане на членски внос в европейските органи ESMA и EIOPA, както и на международните организации IOSCO, IOPS и IAIS (общо в размер на 1 668 660 лв.), което не следва да бъде допускано. Предлаганата промяна в начина на формиране на бюджета на Комисията за финансов надзор следва подходът възприет по отношение на редица европейски небанкови надзорни органи, като отчита и все повече увеличаващия се обем на надзорни дейности, извършвани от комисията. За целта институцията следва да разполага със съответните материални и финансови ресурси, за да може да отговори на европейските изисквания за изпълнение на задачите си по осъществяване на ефективен финансов надзор на част от единния европейски пазар на финансови услуги. Поради промени в европейската правна рамка КФН се натоваарва с разширени ангажименти и нови отговорности, които би следвало да бъдат обезпечени с допълнителен експертен ресурс. В тази връзка следва да се отбележи например, че в чл. 4 на Директива 2013/36/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 г. за осъществяването на дейност от кредитните институции и относно пруденциалния надзор върху кредитните институции и инвестиционните посредници, за изменение на Директива 2002/87/ЕО и за отмяна на Директиви 2006/48/ЕО и 2006/49/ЕО, изрично е посочено, че надзорните органи следва да осигурят необходимите ресурси, експертна обезпеченост и капацитет.

Следва да бъде отчетен и факта, че от 2010 г. е в сила новата европейска рамка за финансов надзор, която засяга единния пазар на финансови услуги. С регламенти на Европейския парламент и на Съвета са създадени европейските надзорни органи на финансовите пазари - Регламент (ЕС) № 1095/2010 на Европейския парламент и на Съвета за създаване ESMA от 24 ноември 2010 и Регламент (ЕС) № 1094/2010 на Европейския парламент и на Съвета за създаване на EIOPA. В тях се предвижда да бъдат извършвани партньорски проверки на надзорните органи на финансовите пазари, като проверките ще се съсредоточат не само върху сближаването на надзорните практики и върху възможността надзорниците да постигнат висококачествени резултати от надзора, но и върху независимостта на тези компетентни органи. Съгласно разпоредбите на посочените регламенти партньорската проверка включва, без да се ограничава само до това, оценка на адекватността на ресурсите и организацията на управлението на компетентния орган, като се отделя особено внимание на ефективното прилагане на регулаторните технически стандарти и техническите стандарти за изпълнение, както и на насоките, изготвени от надзорните

органи, и на способността да се отговори на пазарните тенденции. Поради недостатъчен финансов ресурс КФН все по-често се сблъсква с практическа невъзможност да осъществява действия по контрола на финансовите пазари и защита интересите на потребителите. Неотложна е нуждата от сериозни инвестиции в компютърното осигуряване на КФН. В момента КФН работи с морално остарели хардуер и софтуер, което нерядко създава непреодолими препятствия в работата на служителите ѝ. Необходими са сериозни средства за нови информационни технологии, които да позволяват добър контакт с поднадзорните лица, както и изграждане на системи, които да позволяват подаване в Комисията за финансов надзор на информация, която поднадзорните лица са задължени да предоставят съгласно изискванията на законодателството на Европейския съюз. Недостигът на автомобили препятства работата при осъществяване на проверки на място. Належаша е нуждата от осигуряване на допълнително работно пространство, като в момента не е възможно дори правилното от гледна точка нормативните изисквания съхраняване на учрежденския архив. Необходимо е да се увеличи административният капацитет на комисията, чрез привличане и обучаване на служители с необходимите професионални квалификации – CFA, ACCA и актюерска правоспособност, които да имат знанията и уменията за извършване на ефективен надзор. Значимостта на правомощията на Комисията за финансов надзор, както и нейното място в европейската надзорна архитектура, обуславят необходимостта от въвеждане на бюджетна самостоятелност на комисията и съответно осигуряването на независимостта ѝ, както от външни политически, така и от бизнес влияния. Именно тези цели се постигат с предложените законодателни предложения за изменения на Закона за Комисията за финансов надзор.

Със законопроекта се създава приложение в Закона за комисията за финансов надзор, в което се регламентират всички такси, които Комисията за финансов надзор събира при осъществяване на правомощията си по Закона за публичното предлагане на ценни книжа, Закона за пазарите на финансови инструменти, Закона за дейността на колективните инвестиционни схеми и на други предприятия за колективно инвестиране, Закона за дружествата със специална инвестиционна цел, Кодекса за застраховането и Кодекса за социално осигуряване, както и осъществявания от нея общ финансов надзор. Въвеждат се нови такси, единствено произтичащи от последвалите след 2011 г. промени в законодателството – приетия Закон за дейността на колективните инвестиционни схеми и на други предприятия за колективно инвестиране, измененията в Закона за публичното предлагане на ценни книжа, както и от европейските регламенти във връзка с упражняване на произтичащите от тях нови надзорни правомощия на Комисията за финансов надзор. Същевременно при определяне на таксите законопроекът съобразява целта на Комисията за финансов надзор да стимулира развитието на капиталовите пазари, като въвежда срок от три години, в който за производството по потвърждаване на проспект Комисията за финансов надзор няма да събира такси.

Със законопроекта се предлага уеднаквяване на правната регламентация по отношение на статута и възнагражденията на служителите на Комисията за финансов надзор по аналогичен начин с тези на служителите на Българска народна банка, което също произтича от идентичността на правомощията и функциите на регулаторите на банковия и небанковия финансов сектор. В процеса по осъществяване на предварителния и последващия надзор на финансовите пазари е необходимо да участват високо квалифицирани експерти с изключително специализирани познания и професионален опит. В тази връзка в доклада на FSAP е направена препоръка за подобряване на експертния капацитет и осигуряване на финансова обезпеченост на органа, която да позволи повишаване на експертната на служителите. Размерът на

техните възнаграждения не следва да е по-нисък от съответния размер на възнагражденията на служители от поднадзорните на Комисията за финансов надзор лица. Служителите на комисията следва да участват активно в работата на работните групи към европейските надзорни органи на финансовите пазари, необходимо е да повишават професионалната си квалификация поради динамичното развитие на финансовата индустрия и динамиката на нормативната уредба, която трябва да прилагат. С оглед на това предвидените законодателни промени са насочени към насърчаване и развитие на експертния потенциал на служителите на Комисията за финансов надзор.

Извършената от МВФ и Световната банка проверка показва и необходимост от засилване на правната рамка в посока правната защита на служителите на надзорния орган. В изпълнение на препоръката е предложена промяна в текстовете от закона, уреждащи отговорността на членовете на КФН и длъжностните лица от администрацията ѝ с цел уеднаквяване с режима по чл. 9 от Закона за отговорността на държавата и общините за вреди (ЗОДОВ), съгласно който регресна отговорност се търси само при извършено престъпление, признато по съдебен път.