КОМИСИЯ ЗА ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НА КОРУПЦИЯТА

ДОКЛАД ЗА ИЗВЪРШЕН ПОСЛЕДВАЩ АНАЛИЗ НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО НА ЗАКОНИ, ПРЕМИНАЛИ СЪГЛАСУВАТЕЛНА ПРОЦЕДУРА ПО ЗАКОНА ЗА ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НА КОРУПЦИЯТА

София, 2024 г.

СЪДЪРЖАНИЕ:

I. ЗАКОН ЗА ИЗМЕНЕНИЕ И ДОПЪЛНЕНИЕ НА ЗАКОНА ЗА ДЕЙНОСТТА НА КОЛЕКТИВНИТЕ ИНВЕСТИЦИОННИ СХЕМИ И НА ДРУГИ ПРЕДПРИЯТИЯ ЗА КОЛЕКТИВНО ИНВЕСТИРАНЕ - 5 стр.

II. ЗАКОН ЗА ПОКРИТИТЕ ОБЛИГАЦИИ - 14 стр.

III. ЗАКЛЮЧЕНИЕ - 24 стр.

ВЪВЕДЕНИЕ

Настоящият доклад е изготвен в изпълнение на задължението на Комисията за противодействие на корупцията (КПК/Комисията) за ежегодно извършване на последващ анализ на въздействието на преминалите през съгласувателна процедура законодателни актове.

Последващият анализ на въздействието е извършен във връзка с дейността на дирекция „Превенция на корупцията“ по съгласуване на законопроекти, изготвени от органите на изпълнителната власт, относно наличието на корупционен риск и на основание:

- чл. 46, ал. 1, т. 7, предл. 2, във връзка с чл. 44, т. 2 от Закона за противодействие на корупцията (ЗПК) на преминалите през съгласувателна процедура законодателни актове по реда на чл. 32, ал. 1, т. 1, предл. 2 от Закона за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество (ЗПКОНПИ - загл. изм. ДВ, бр. 84 от 2023 г., в сила от 06.10.2023 г.).[1]
- чл. 32, ал. 2, т. 5 от Правилник за устройството и дейността на Комисията за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобито имущество и на нейната администрация (ПУДКПКОНПИНА).[2]
- чл. 16, ал. 1 от Комплексна методология за превенция и предотвратяване на корупцията (Методология).
- чл. 18 от Вътрешни правила за организацията на дейността на дирекция „Превенция на корупцията“.

Оценката на въздействието изследва съотношението между поставените цели и постигнатите резултати при прилагането на нормативния акт.

В Методологията подробно е регламентиран редът за извършване на последващ анализ на въздействието на приетите през годината законодателни актове, като е въведено условие за действие на нормативния акт за период не по-кратък от 12 месеца от приемане и обнародване в

[1] *Съгласно § 6, ал. 1 от Преходните и заключителни разпоредби на ЗПК (ПЗР) Комисията за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество (КПКОНПИ) се преименува на Комисия за отнемане на незаконно придобитото имущество (КОНПИ), като правата и задълженията на КПКОНПИ се прехвърлят на КПК и КОНПИ, съответно на осъществяваните от тях функции, на основание § 6 ал. 10 от ПЗР на ЗПК.*

[2] *На основание § 7, ал. 4 от Предходните и заключителни разпоредби на ЗПК до избирането на нови членове на КПК досегашният изпълняващ длъжността председател на Комисията за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество изпълнява функциите по чл. 14, ал. 1 от ЗПКОНПИ и чл. 12, ал. 1 от действащия* ПУДКПКОНПИНА *и другите вътрешни актове, приети от тази Комисия, доколкото същите не противоречат на този закон, както и на възложител по Закона за обществените поръчки.*

Държавен вестник. Посоченото условие обезпечава проследяването на действителното прилагане на конкретната правна норма.

Съгласно чл. 17 от Методологията на последващ анализ относно наличието на корупционен риск подлежат законопроекти, които отговарят едновременно на следните условия:

- преминали са съгласувателна процедура по реда на чл. 46, ал. 1, т. 7, предл. първо от Закона за противодействие на корупцията;
- в резултат на процедурата по предходната точка са установени индикатори за корупционен риск и са направени съответни предложения за антикорупционни мерки;
- влезли са в сила и са действали за срок не по-кратък от дванадесет месеца преди 31 декември на годината, за която се извършва последващия анализ;
- не е извършван последващ анализ на въздействието по реда на Глава втора, Раздел втори от Методологията за предходен период.

Оценката на въздействието на законодателните актове се базира на правилата, залегнали в Методологията и преминава през следните основни етапи:

- определяне на законодателните актове, които предстои да бъдат анализирани;
- определяне на областите на анализ;
- определяне на заинтересованите страни;
- събиране на информация за ефекта от действието на законодателния акт;
- анализ на ефекта от действието на законодателния акт;
- обобщаване на резултатите от анализа и изготвяне на доклад.

С цел определяне на законите, подлежащи на анализ на въздействието, е извършен детайлен преглед на всички законопроекти, преминали през съгласувателна процедура, действали най-малко 12 месеца и по отношение, на които не е извършван последващ анализ за предходен период.

В резултат от прилагането на посочените по-горе критерии се констатира, че на оценка на въздействието за 2023 г. подлежат следните нормативни акта, съгласувани от Комисията с предложения за наличието на корупционен риск, както следва:

1. Закон за изменение и допълнение на Закона за дейността на колективните инвестиционни схеми и на други предприятия за колективно инвестиране;

2. Закон за покритите облигации.

След определяне на конкретните законодателни актове, с цел даване на обективна, всеобхватна и пълна оценка на въздействието, са приложени следните видове анализ, посочени в Методологията:

➢ анализ на информацията за установяване на съотносимост и релевантност към направените изменения; правен и сравнително-правен анализ на изследваните правни норми и действащото законодателство в съответната област;

➢ преглед на съдебна практика и мониторинг на медийни публикации във връзка с изменените законови разпоредби за установяване на ефекта от действието им в процеса по приложение.

Настоящият доклад представлява систематизиране на процеса по анализ на въздействието, при което основно значение има събирането на данни от надеждни източници на информация, свързани с ефекта от действието на законодателните актове и експертните заключения от заинтересованите страни, върху които измененията и допълненията са оказали пряко или косвено въздействие.

Данните илюстрират конкретната дейност за защита на обществените интереси и приноса на Комисията, което е в пряка връзка с анализираните рискови зони за корупция и с възможностите за предотвратяване на корупционни практики.

С оглед постигане на обективност, всеобхватност и пълнота на анализа на ефекта от действието на законодателните актове са изпратени 11 писма до държавни институции и заинтересовани лица, имащи отношение към анализираните закони, попадащи в обхвата на извършвания последващ анализ на въздействието относно наличието на корупционен риск. Вследствие на което са получени 6 отговора. В хода на анализа са изискани допълнителни данни от селектираните заинтересовани страни, имащи правомощия и контролни функции по прилагане на съответните закони, с оглед събиране в пълен обем на съответната информация.

Анализът на ефекта от действието на законодателния акт представлява процес по идентифициране, предвиждане, анализиране и оценка на възможните положителни резултати в сферата на превенцията и противодействието на корупцията, както на възниквалите корупционни рискове, вследствие на провежданото чрез анализирания законодателен акт публично обсъждане.

I. ЗАКОН ЗА ИЗМЕНЕНИЕ И ДОПЪЛНЕНИЕ НА ЗАКОНА ЗА ДЕЙНОСТТА НА КОЛЕКТИВНИТЕ ИНВЕСТИЦИОННИ СХЕМИ И НА ДРУГИ ПРЕДПРИЯТИЯ ЗА КОЛЕКТИВНО ИНВЕСТИРАНЕ

Информация за постъпилия за съгласуване законопроект:

Проектът на Закон за изменение и допълнение на Закона за дейността на колективните инвестиционни схеми и на други предприятия за колективно инвестиране (ЗИД на

ЗДКИСДПКИ) е постъпил за съгласуване в КПКОНПИ с писмо изх. № 91-00-61/16.02.2021 г. от Министерство на финансите.

С предложените промени в ЗДКИСДПКИ се цели изменение на Директива 2009/65/ЕО и Директива 2011/61/ЕС и въвеждането в националното законодателство на изискванията на Директива (ЕС) 2019/1160 на Европейския парламент и на Съвета от 20 юни 2019 г. по отношение на трансграничната дистрибуция на предприятия за колективно инвестиране. Същевременно в проекта се въвеждат мерки по прилагането на Регламент (ЕС) 2019/2088 на Европейския парламент и на Съвета от 27 ноември 2019 г. относно оповестяването на информация във връзка с устойчивостта в сектора на финансовите услуги (Регламента).

С предлаганите изменения се въвежда нормативна уредба на презграничните предварителни предлагания на дялове и акции на алтернативни инвестиционни фондове, провеждащи се без уведомления до компетентния орган от държавата членка по произход, или до компетентния орган на държавата членка, в която такова предлагане се извършва. Осигурява се възможност за прекратяване на предлагането на територията на Република България или друга държава членка на даден фонд чрез въвеждането на хармонизирана процедура. Въвеждат се хармонизирани правила за пред договорно и текущо оповестяване на информация на крайните инвеститори от участници на финансовите пазари и финансовите съветници с цел прозрачност и подобряване съпоставимостта на финансовите продукти.

Информация за становището на Комисията:

В резултат на съгласувателната процедура с Решение № 12 – ДППК от 01.03.2021 г. са направени четири предложения от КПКОНПИ за антикорупционни мерки относно наличието на корупционен риск, от които са възприети две от законодателния орган.

Предложенията на Комисията касаят предотвратяването на евентуални злоупотреби и нарушения от страна на административния орган, при констатирани нарушения на изискванията на закона, на Регламента или на актовете по неговото прилагане. Именно за преодоляване на тези слабости са отправените следните предложения за антикорупционни мерки: *„Да се редактират разпоредбите на § 14 от законопроекта, с който в чл. 136 се създава ал. 11, § 27 от законопроекта, с който в чл. 244 се създава ал. 8, § 28 от законопроекта, с който в чл. 245 се създава ал. 8, и § 32 от законопроекта, с който се създава чл. 264б, ал. 1, като се премахне въведената в текстовете условност (посредством думата „може“), съответно правото на преценка на административния орган, и се предвиди единен подход спрямо правните субекти при осъществяването на контролната дейност чрез директно прилагане на конкретна мярка/забрана“.*

Информация за окончателния вариант на законопроекта:

Направените от Комисията предложения са приети частично от законодателния орган, като текстовете в разпоредбите на чл. 244, ал. 8 и чл. 245, ал. 8 от проекта са редактирани.

ЗДКИСДПКИ е приет и обнародван в Държавен вестник, бр. 16 от 25.02.2022 г. и е в сила от 28.02.2022 г.

Идентифициране на заинтересованите страни:

- Комисията за финансов надзор (КФН) – в качеството ѝ на компетентен орган по прилагането на ЗДКИСДПКИ.
- управляващите дружества, лицензирани да извършват дейност от КФН;
- лицата, управляващи алтернативни инвестиционни фондове;
- колективните инвестиционни схеми и национални инвестиционни фондове, вписани в регистъра на КФН;
- алтернативни и национални инвестиционни фондове;
- настоящите и потенциалните инвеститори в акции и дялове на предприятията за колективно инвестиране в прехвърлими ценни книжа.
- инвестиционните посредници, в чийто лиценз е включено управлението на портфейл и/или предоставянето на инвестиционен съвет;
- банки - инвестиционни посредници, в чийто лиценз е включено управлението на портфейл и/или предоставянето на инвестиционен съвет;
- пенсионноосигурителни дружества, които управляват фонд за допълнително доброволно пенсионно осигуряване по професионални схеми;
- застрахователни дружества по животозастраховане, които имат лиценз за предлагане на застраховки живот свързани с инвестиции;
- застрахователните брокери;
- настоящите и потенциалните инвеститори във финансовите и пенсионни продукти, за които се прилага регламента.

Оценка на въздействието:

С оглед проследяване и анализ на ефекта от извършените изменения и допълнения в ЗДКИСДПКИ, както и във връзка с изготвяне на настоящата оценка на въздействието, са изпратени писма с конкретни въпроси до някои от заинтересованите лица.

Министерството на финансите с писмо вх. № КПК-5051-5/22.03.2024 г., по описа на КПК предоставя следното становище:

Във връзка с направените измененията и допълнения в ЗДКИСДПКИ, считаме, че е постигнато съответствие между националното и европейското законодателство, предвид изискванията на Директива (ЕС) 2019/60 на Европейския парламент и на Съвета от 20 юни

2019 г. (Директива (ЕС) 2019/1160) по отношение на трансграничната дистрибуция на предприятия за колективно инвестиране, които са насочени към преодоляване на пречките пред предлагането на тези предприятия в държавите-членки, както и създаването на хармонизирани правила, при които тези предприятия могат да спрат да се предлагат трансгранично, при запазване на високите изисквания за защита на лицата, които са инвестирали в тях. Същевременно с извършените промени са осигурени условия за ефективно прилагане на Регламент (ЕС) 2019/2088 на Европейския парламент и на Съвета от 27 ноември 2019 г. относно оповестяването на информация във връзка с устойчивостта в сектора на финансовите услуги чрез съответното допълване на секторните закони, регулиращи дейността на участниците на финансовите пазари.

В хода на приложението на закона, до момента в Министерството на финансите, не е постъпвала информация от пазарните участници, че разпоредбите на ЗДКИСДПКИ създават корупционни рискове или за идентифицирани слабости, законови празноти или нови обстоятелства, които да налагат последваща законодателна инициатива с антикорупционна насоченост.

От полученият отговор на **Комисия за финансов надзор** с писмо вх. № КПК-5051-6 от 22.03.2024 г. по описа на КПК се установи, че КФН счита, че в съответствие с мотивите на законопроекта в националното законодателство се въвеждат изискванията на Директива (ЕС) 2019/1160, както и се въвеждат мерки по прилагането на изискванията на Регламент (ЕС) 2019/1156 на Европейския парламент и на Съвета от 20 юни 2019 година за улесняване на трансграничната дистрибуция на предприятия за колективно инвестиране и за изменение на регламенти (ЕС) № 345/2013, (ЕС) № 346/2013 и (ЕС) № 1286/2014 (Регламент (ЕС) 2019/1156) и на Регламент (ЕС) 2019/2088 на Европейския парламент и на Съвета от 27 ноември 2019 година относно оповестяването на информация във връзка с устойчивостта в сектора на финансовите услуги.

Въвеждането на унифицираните процедури за оттегляне на уведомлението за предлагането, както и на механизмите предоставяни на инвеститорите, без осигуряване на физическо присъствие доведе до премахването на неефективността на действащата нормативна уредба и оказва положително въздействие върху управляващите дружества с произход от Република България. Улесненото трансгранично разпространение създаде предпоставки за достъп на повече дялопритежатели, доведе до ръст на активите под управление на предприятията за колективно инвестиране в прехвърлими ценни книжа и алтернативните инвестиционни фондове. Поради краткия срок от приемането на горепосочените изменения и допълнения в Закона за дейността на колективните инвестиционни схеми и на други предприятия за колективно инвестиране до момента не са налични емпирични данни, чрез които

да бъде измерено практическото въздействие на посочените изменения и допълнения в закона.

Въвеждането на унифицираната на ниво Европейски съюз процедура на предварително предлагане предоставя възможност на лицата, управляващи алтернативни инвестиционни фондове за разширяване на дейността им, за привличане на нови инвеститори, за разпространение на управляваните от тях алтернативни инвестиционни фондове и за увеличаване на размера на активите им под управление.

С влизането в сила на промените в ЗИД на ЗДКИСДПКИ се повиши информираността на инвеститорите относно действията, които управителите на активи, институционалните инвеститори и финансовите съветници предприемат във връзка с управление на рисковете за устойчивостта, което води до по-голяма сравнимост на финансовите продукти по отношение отчитането на неблагоприятните въздействия върху устойчивостта, целите за устойчиви инвестиции или стимулите за екологичните и социалните характеристики в процеса на вземане на инвестиционни решения и в процеса по предоставяне на съвети.

Предвид гореизложеното КФН счита, че са постигнати целите, обективирани в мотивите към законопроекта.

Също така са въведени разпоредби, с които се преодоляват различията при прилагането на правилата за маркетинговите съобщения във връзка с предлагането на дялове или акции на колективни инвестиционни схеми и на други предприятия за колективно инвестиране. Създадени са и целеви изменения, насочени към съобразяване дейността на поднадзорните лица, попадащи в обхвата на закона, с изискванията на приетите от Европейския орган за ценни книжа и пазари „Насоки относно таксите за постигнати резултати в Предприятията за колективно инвестиране в прехвърлими ценни книжа (ПКИПЦК) и в определени видове Алтернативни инвестиционни фондове –АИФ (ESMA34-39-992)“ и „Насоки относно стрес тестовете за ликвидност в ПКИПЦК и АИФ (ESMA34-39-897)“. В подзаконовата нормативна уредба по прилагането на ЗДКИСДПКИ са включени разпоредби, свързани със съобразяване дейността на поднадзорните лица с изискванията за ликвидност и провеждането на стрес тестове, както и изчисляването и оповестяването на таксите за постигнати резултати при управлението на колективните инвестиционни схеми и на другите предприятия за колективно инвестиране.

С оглед на горното, Комисията за финансов надзор счита, че са постигнати заложените със ЗИД на ЗДКИСДПКИ цели за преодоляване на различията при прилагането на правилата за маркетинговите съобщения при предлагане на дялове или акции на колективните инвестиционни схеми и на другите предприятия за колективно инвестиране, адаптиране на изискванията към управляващите дружества и депозитарите на предприятията за колективно инвестиране в прехвърлими ценни книжа и алтернативните инвестиционни фондове по

отношение на стрес тестовете за ликвидност и регулиране на моделите за определяне на таксите за постигнати резултати в предприятията за колективно инвестиране в прехвърлими ценни книжа и в определени видове алтернативни инвестиционни фондове.

От КФН изразяват мнение, че с новосъздадените разпоредби съответно на чл. 244, ал. 8 и чл. 245, ал. 8 от ЗДКИСДПКИ е постигнато съответствие между националното и европейското законодателство по отношение на трансграничната дистрибуция на предприятия за колективно инвестиране, като са въведени предвидените в Директива (ЕС) 2019/1160 изисквания.

Към настоящия момент в КФН не е постъпвало уведомление от лице, управляващо алтернативни инвестиционни фондове с произход Република България, което възнамерява да предлага алтернативни инвестиционни фондове на територията на друга държава членка, съответно да предоставя услугите по чл. 198, ал. 5 от ЗДКИСДПКИ, пряко или чрез откриването на клон, поради което разпоредбите на чл. 244, ал. 8 и чл. 245, ал. 8 от ЗДКИСДПКИ не са намерили практическо приложение и не може да се констатира въздействието от тяхното прилагане.

Съгласно чл. 288 от Договора за функционирането на Европейския съюз регламентите са правни актове с общо приложение, които са задължителни в своята цялост и имат пряко действие в държавите членки на Европейския съюз. Със ЗИД на ЗДКИСДПКИ са предвидени мерки по прилагането на Регламент (ЕС) 2019/2088, като в чл. 264б от закона са дадени правомощия на КФН за прилагане на принудителни административни мерки, когато се установи, че нейни поднадзорни лица, техни служители и лица, които по договор изпълняват ръководни функции в поднадзорните й лица, са извършили или извършват дейност в нарушение на Регламент (ЕС) 2019/2088 или на актовете по неговото прилагане, съответно в чл. 273, ал. 1, т. 2 от ЗДКИСДПКИ е предвидена възможност за ангажиране на административнонаказателната отговорност на тези лица.

Във връзка с Делегирана директива (ЕС) 2021/1270 на Комисията от 21 април 2021 година за изменение на Директива 2010/43/ЕС по отношение на рисковете за устойчивостта и факторите на устойчивост, които трябва да бъдат взимани предвид при предприятията за колективно инвестиране в прехвърлими ценни книжа, в Наредба № 44 от 20.10.2011 г. за изискванията към дейността на колективните инвестиционни схеми, управляващите дружества, националните инвестиционни фондове, алтернативните инвестиционни фондове и лицата, управляващи алтернативни инвестиционни фондове са предвидени разпоредби, свързани със съобразяване дейността на поднадзорните лица с изискванията на Регламент (ЕС) 2019/2088.

С оглед гореизложеното, Комисията за финансов надзор счита, че с приетите изменения и допълнения в нормативната уредба са отстранени празнотите, свързани с оповестяването на информация във връзка с устойчивостта по отношение на лицата, които попадат в обхвата на

закона.

В хода на осъществявания финансов надзор, Комисията за финансов надзор не установява корупционни практики и рискове, свързани с измененията и допълненията, въведени със ЗИД на ЗДКИСДПКИ, както и законови празноти и/или нововъзникнали обстоятелства, които да налагат последваща законодателна инициатива.

С писмо вх. № КПК-5051-7/25.03.2024 г. по описа на КПК **„Капман Асет Мениджмънт" АД** изразява позицията, че от дружеството могат да констатират, че чрез ЗИД на ЗДКИСДПКИ са постигнати част от целите на промените, както са посочени в мотивите към законопроекта.

Като цяло новоприетите разпоредби, насочени към имплементиране на европейското законодателство, осигуряват спазването на последното и дават възможност да се изпълнят целите за улесняване трансграничното предлагане на колективни инвестиционни схеми (КИС) и алтернативни инвестиционни фондове (АИФ), извършването на предварително предлагане и проучване на интереса на инвеститорите от същинско предлагане, уеднаквяване на режима на маркетинговите съобщения при КИС и АИФ, отпадане на изискването за физическо представителство на КИС в приемащата държава-членка, като се приемат механизми, включително по електронен път, улесняващи упражняването на правата на дялопритежателите, включително за извършване на плащания в полза на притежателите на дялове, обратното изкупуване. Тези промени улесняват трансграничното предлагане на КИС и АИФ в рамките на ЕС, което ще съдейства за укрепването на общия европейски пазар. Българската фондова индустрия обаче, все още е на начален етап от своето развитие, тя оперира основно в рамките на българския пазар, няма размерите и мащабите на дейността, каквито имат фондовете от големите западни държави-членки, за които премахването на пречките за трансгранично предлагане определено създават условия за експанзия, тъй като те могат безпроблемно да посрещнат свързаните с такава експанзия разходи, които не са малки като абсолютен размер. В бъдеще обаче, българските управляващи дружества, с натрупване на по-големи по размер активи под управление, вероятно ще могат да преодолеят националната ограниченост и да се възползват от подобрените условия за трансгранична дейност.

„Капман Асет Мениджмънт" АД оценява позитивно и някои законодателни промени, които намаляват административната тежест, отчитат спецификата на националния пазар, нивото на развитие на фондовата индустрия в страната, както и някои добри практики при конструиране на отношенията, свързани с управлението на КИС и АИФ и взаимодействието между множеството дружества и институции, които съставляват инфраструктурата и цялостната среда, в която оперират инвестиционните фондове. Считат, че изоставянето на подхода за директно спазване на изискванията на насоките, приети от Европейския орган за ценни книжа и пазари/Еигореап Securities and Markets Authority (ЕОЦКП/ESMA), за които КФН е взела

решение за прилагането им съгласно чл. 13, ал. 1, т. 26 от Закона за Комисията за финансов надзор.

От дружеството изразяват мнение, че положителен ефект имат и промените в законодателството, предложени от КФН преди време, по силата на които са били преразгледани и намалени минималните размери на санкциите за нарушения на ЗДКИСДПКИ и актовете по прилагането му, в това число намаляването на част тези размери при различните видове нарушения, извършването на които е скрепено със санкции съгласно чл. 273 от ЗДКИСДПКИ. В становището си отбелязват, че практиката на определяне на високи минимални размери на наказанията товари бизнеса с особено големи и непропорционални тежести поради размера, бизнес модела, характера и обхвата на дейността на българските финансови институции и българския капиталов пазар, които все още са в процес на създаване на клиентска база, натрупване на опит и активи и все още не могат да се конкурират с големите фирми в същия бранш в развитите в капиталово отношение държави.

Също така споделят, че европейското законодателство се фокусира върху „минималния максимален размер" на наказанията и оставя доста по-голяма свобода на националните законодатели и националните компетентни органи да определят долните граници на наказанията при осъществяване на правомощията си по прилагане на релевантното законодателство и санкциониране на административни нарушения. Във връзка, с което смятат, че се предоставя възможност на законодателя да обърне внимание в по-голяма степен на характера и тежестта на тези нарушения, наличието и формата на вината и най-вече да се фокусира върху превантивния характер и възпитателния ефект от наказанията. Това включва възможностите управляващите дружества и другите финансови институции да бъдат предупреждавани и да им се дава възможност да поправят явни технически грешки. Санкционните последици при нарушения от такъв тип следва да са минимални или да отпадат при определени обстоятелства, включително с квалифицирането им като маловажен случай. При по-ниски размери на минималните санкции е възможно по-справедливо да бъдат санкционирани дребни нарушения, от формален или технически характер, при които не са нанесени щети на инвеститорите и които не водят до дестабилизиране на пазара.

В становището си търговското дружество приветства намаляването на долните граници на наказанията по чл. 273 от ЗДКИСДПКИ, като това намаляване би следвало да бъде проведено цялостно, принципно и по всички значими позиции, като в това число бъдат намалени размерите на минималните санкции по текстовете на чл. 273, ал. 1 от ЗДКИСДПКИ, които останаха извън обхвата на предходната законодателна реформа.

В приложението на закона отчитат, че промените в нормативната уредба в областта са в посока на постигане на съответствие между националното и европейското законодателство,

предвид изискванията на Директива 2019/1160 по отношение на трансграничната дистрибуция на предприятия за колективно инвестиране (ПКИ), като се има предвид гореописаното съотношение между национално законодателство и актове на европейските надзорни органи и регулатори и необходимостта такива актове да се адаптират към националното законодателство. Освен всичко друго, инкорпориране на правила от насоките на европейските надзорни органи в националното законодателство (закони или подзаконови нормативни актове) позволява прецизиране на текстовете, отстраняване на неясноти, използване на по-точен превод на текстовете.

„Капман Асет Мениджмънт“ АД считат, че е рано да се оцени въздействието на новосъздадените разпоредби с промените в ЗДКИСДПКИ от 2022 г. По принцип управляващите дружества (УД), които са регистрирани като лица, управляващи алтернативни инвестиционни фондове (ЛУАИФ), се фокусират основно върху българския пазар, който добре познават като възможности за инвестиции и на който оперира клиентската им база. Навлизането на пазари в други държави членки изисква определени разходи - организационни, технически, персонални, за маркетинг и реклама, които поради размерите, обхвата и мащаба на дейност на българските УД и ЛУАИФ обективно затрудняват пазарната им експанзия. Разпоредбите на чл. 244, ал. 8 и чл. 245, ал. 8 от ЗДКИСДПКИ имат по-скоро превантивен характер. Предвид свръхрегулирания характер на сектора на бизнеса по инвестиционен мениджмънт, високият стандарт на бизнес поведение, приложим към управляващите дружества, максималната прозрачност спрямо регулатор, инвеститори и пазара като цяло, почти изключват хипотези, при които УД ще извършат някакви промени в документите на АИФ, без да уведомяват регулатора. В много случаи ще се изисква и предварително одобрение от регулатора на някои от промените, в зависимост от режима на УД и АИФ.

Промените в ЗДКИСДПКИ във връзка с прилагането на Регламент (ЕС) 2019/2088 относно оповестяването на информация във връзка с устойчивостта в сектора на финансовите услуги (известен и с абревиатурата SFDR), осигуряват по-голяма прозрачност относно инвестициите на КИС в емитенти, които се характеризират с добро корпоративно управление, социална отговорност, извършващи дейности, съобразени с екологични норми и изисквания за опазване на околната среда.

От дружеството отбелязват, че към настоящия момент на пазара липсва достатъчно пълна и кохерентна информация относно подходящи емисии, включване в бенчмаркове и сравнимост на емитентите по тези показатели, което обяснява защо на пазара няма много КИС по чл. 8 и 9 от SFDR („зелени" и „тъмнозелени" фондове), но неизбежно УД и КИС във все по-голяма степен ще се ориентират към инвестиране, отчитащо факторите на устойчивост.

В становището си „Капман Асет Мениджмънт" АД споделят, че не разполагат с

информация относно корупционни практики и рискове във връзка с направените изменения и допълнения в ЗДКИСДПКИ.

Извод:

Извършеният последващ анализ, в резултат на събраната информация от горепосочените заинтересовани страни, установи, че със ЗДКИСДПКИ в националното законодателство са имплементирани напълно изискванията на Директива (ЕС) 2019.1160 на Европейския парламент и на Съвета от 20 юни 2019 г. по отношение на трансграничната дистрибуция на предприятия за колективно инвестиране в следните основни насоки:

- въведена е унифицираната на ниво ЕС процедура на предварително предлагане, която предоставя възможност на лицата, управляващи алтернативни инвестиционни фондове (АИФ) да разширяват дейността си, като привличат нови инвеститори; разпространяват управляваните от тях фондове и увеличават размера на активите си под управление;

- регламентирана е ясна дефиниция, определяща случаите на предварително предлагане на АИФ, както и строги изисквания, при които лице, управляващо алтернативни инвестиционни фондове (ЛУАИФ) от ЕС може да предприеме такова предлагане или когато такова предлагане може да бъде осъществено от негово име, на територията на Република България или друга държава членка, в зависимост от произхода на ЛУАИФ от ЕС, Аналогични разпоредби са предвидени и по отношение на фондовете за рисков капитал и фондовете за социално предприемачество, които са вид АИФ, чрез прякото прилагане на измененията в секторните им регламенти.

Въведени са хармонизирани правила за оповестяването на информация във връзка с устойчивостта от определените в Регламент (ЕС) 2019/2088 на Европейския парламент и на Съвета от 27 ноември 2019 г. участници на финансовите пазари и финансовите съветници, като е осигурена прозрачност за инвеститорите при съпоставимостта на финансовите продукти.

II. ЗАКОН ЗА ПОКРИТИТЕ ОБЛИГАЦИИ

Информация за постъпилия за съгласуване законопроект:

Проектът на Закон за покритите облигации (ЗПО) е постъпил за съгласуване в КПКОНПИ с писмо изх. № 91-00-600/05.11.2021 г. от Министерство на финансите.

Законопроектът има за цел създаването на адекватна на съвременните пазарни развития национална правна рамка за покритите облигации и въвеждане в българското законодателство изискванията на Директива (ЕС) 2019/2162 на Европейския парламент и на Съвета от 27 ноември 2019 година относно емитирането на покрити облигации и публичния надзор върху тях и за изменение на директиви 2009/65/ЕО и 2014/59/ЕС (Директивата) в българското

законодателство. С Директивата се въвежда хармонизиран правен режим на определени аспекти от издаването, структурирането и надзора на покрити облигации въз основа на принципи и най-добри практики, установени на международните пазари и в законодателствата на държавите членки. С проекта на нормативен акт се цели постигане на пълно съответствие на националната нормативна рамка с правото на Европейския съюз.

Информация за становището на КПКОНПИ:

В резултат на съгласувателната процедура с Решение № 39 – ДППК от 17.11.2021 г. е направено предложение от КПКОНПИ относно наличието на корупционен риск възприето от законодателния орган.

Предложението касае предотвратяването за субективно определяне и противоречиво тълкуване и прилагане на понятието „особено обстоятелство“. Липсата на ясни критерии относно понятието може да доведе до субективизъм при преценката за наличието/настъпването им, което от своя страна е пряко свързано с реализацията на правото на оспорване на засегнатото от индивидуалния административен акт лице. Същевременно с липсата на дефиниция за „особени обстоятелства“ се създава възможност за субективно, противоречиво и широко тълкуване на нормата, така установената празнота на правната уредба съставлява законодателен пропуск, създаващ условия за прояви на корупционен риск и/или на субективизъм.

Комисията е направила следното предложение: „Да се обмисли възможността в допълнителните разпоредби на закона да бъде включена изрична законова дефиниция на понятието „особени обстоятелства“.

Информация за окончателния вариант на законопроекта:

Направеното от КПКОНПИ предложение е прието от законодателния орган и текста на чл. 71, ал. 2 от Закон за покритите облигации е прецизиран. ЗПО е приет и обнародван в Държавен вестник, бр. 25 от 29.03.2022 г. и е в сила от 08.07.2022 г.

Идентифициране на заинтересованите страни:

Основния кръг от заинтересовани страни са:

- кредитни институции (банки) в качеството им на емитенти и на институционални инвеститори, които ще ползват и преференциално регулаторно третиране на инвестициите в покрити облигации;
- други институционални инвеститори:
- застрахователни и презастрахователни дружества, които също се ползват от преференциално третиране при инвестиране в покрити облигации;
- управляващи дружества и управляваните от тях колективни инвестиционни схеми;

- пенсионноосигурителни дружества и управляваните от тях фондове за допълнително пенсионно осигуряване;
- кредитополучателите, в т.ч. кредитополучателите по жилищни кредити;
- инвестиционните посредници в качеството им на участници на регулирания пазар;
- „Българска фондова борса“ АД като организатор на единствения регулиран пазар на ценни книжа в Република България, организаторите на многостранни и организирани системи на търговия – места, на които е възможно да се търгуват покрити облигации;

Засегнати органи за надзор и държавни органи:

- Българската народна банка – като орган, осъществяващ пруденциален надзор върху банките–емитенти и банките–инвеститори в покрити облигации;
- Комисията за финансов надзор – като орган, който осъществява надзор върху институционалните инвеститори, различни от банки, и местата за търговия, както и орган, отговорен за потвърждението на проспекти и наблюдение на капиталовия пазар;
- Българската народна банка или Комисията за финансов надзор – като орган, на когото ще бъде възложено осъществяването на публичния надзор по отношение на програмите за покрити облигации и на самите емисии по смисъла на Директивата относно покритите облигации;
- Министерството на финансите, като орган на изпълнителната власт, отговарящ за развитието на регулацията в сферата на финансовите пазари;
- Комисия за защита на потребителите – доколкото в съвкупността от покрити активи може да се включват вземания по ипотечни кредити, отпуснати на потребители;
- Комисия за защита на личните данни – доколкото вземанията, включвани в съвкупността от покрити активи може да са свързани със субекти на данни, чиито лични данни могат да подлежат на обработка във връзка с емитирането на покрити облигации;
- Агенцията по вписванията към Министерството на правосъдието – във връзка с учредяването и вписвания във връзка с обезпечения (напр. особен залог, ипотека).

Оценка на въздействието:

С оглед проследяване и анализ на ефекта от извършените изменения и допълнения в Закон за покритите облигации, както и във връзка с изготвяне на настоящата оценка на въздействието, са изпратени писма с конкретни въпроси до някои от горепосочените

институции.

В отговор на поставените въпроси **Министерство на финансите (МФ)** с писмо вх. № КПК-5050-6/18.03.2024 г. по описа на КПК предоставя следното становище:

Със Закона за покритите облигации (ЗПО) се създава модерна, надеждна и сигурна регулаторна и надзорна рамка за покритите облигации в Европейския съюз. Стриктните регулаторни изисквания по отношение на структурата и управлението на пула на покритието от активи, надзорните изисквания към емитентите на покритите облигации, както и засилените изисквания за предоставяне на информация на инвеститорите целят да направят привлекателни, прозрачни и сигурни инвестициите в покрити облигации за всички видове инвеститори на финансовите пазари. Една от основите цели на закона е да се гарантира сигурност и висока защита на инвеститорите в тях, което създава всички необходими предпоставки инвестициите в покритите облигации да се третират като сигурни, надеждни, високо ликвидни и относително нискорискови инвестиции, които генерират привлекателна доходност.

Банките, като емитенти на покрити облигации, следват ясно дефинирани правила и изисквания при издаването на покритите облигации, което създава възможност покритите облигации да се разглеждат като сигурен, относително евтин и надежден пазарен източник на финансиране.

Поради краткия период на функционирането на ЗПО в сила от 08.07.2022 г. и специфичния му характер, а именно създаване на рамка от правила за издаване на специфичен вид облигации, на този етап не може да се оцени ефекта и въздействието на закона. Министерството на финансите не разполага с информация дали кредитните институции в Република България са издали облигации въз основа на закона, тъй като не осъществява публичния надзор на покритите облигации. Също така до момента в МФ не е постъпвала информация от Българската народна банка или пазарните участници, че разпоредбите на закона създават рискови зони за корупция или за идентифицирани слабости, законови празноти или нови обстоятелства, които да налагат последваща законодателна инициатива с антикорупционна насоченост.

От полученият отговор на **Банка „ДСК“ АД** с писмо вх. № КПК-5050-8/22.03.2024 г. по описа на КПК се установява следното:

С приемането на Закона за покритите облигациите са постигнати целите посочени в мотивите към законопроекта, а именно създадена е правна рамка, която отговаря на пазарните условия и нужди и се въвеждат изискванията на Директива (ЕС) 2019/2162 на Европейския парламент и на Съвета от 27 ноември 2019 година относно емитирането на покрити облигации и публичния надзор върху тях и за изменение на директиви 2009/65/ЕО и 2014/59/ЕС. С него се създава инструмент за финансиране и допълнително развитие на пазара на ипотечни кредити,

разширяване на категориите активи, които могат да служат като обезпечение, както и се разширява кръга от инвеститори, които могат да инвестират в покрити инвеститори чрез въвеждане на отделни лимити за институционални инвеститори.

След влизането в сила на ЗПО се разширяват възможностите на финансовите участници да инвестират в икономиката чрез създаване на регулаторната рамка за структуриране на нови инструменти, който банковите институции могат да използват за финансиране на дейността си и в които пазарните участници да инвестират средствата си.

Новата законодателна рамка дава възможност на пенсионноосигурителните дружества да инвестират в покрити облигации чрез включване на отделен лимит за тях като има потенциал за увеличаването му при развитие на пазара на покрити облигации.

Към настоящия момент, поради наличната ликвидност в банковия сектор, не са емитирани покрити облигации на местния пазар, но Законът създава правната рамка, която да бъде използвана от пазарните участници при наличието на съответните пазарни условия и по този начин спомага за развитието на пазара на покрити облигации.

С приемането на Закона за покритите облигациите е подобрена защитата на инвеститорите в покрити облигации чрез въвеждане на съответните механизми:

- ясно разграничаване на пула от активи от останалото имущество на създателя, въвеждане на наблюдател на покритието и извънреден управител;

- създаване на ясни правила и критерии за включване и изключване на активи от пула, изисквания за поддържане на ликвиден буфер, публикуване от страна на емитента на тримесечна информация за облигациите, включително информация за рисковете, размер на активите и оценъчен метод, рисковете и други.

Банка ДСК в приложението на закона не идентифицира рискови зони, свързани с възможност за корупционни практики, както и допълнителни елементи, които да изискват законодателна инициатива с антикорупционна насоченост.

Комисия за финансов надзор (КФН/Комисията) с писмо вх. № КПК-5050-9 от 22.03.2024 г. по описа на КПК, по поставените въпроси изразява следното становище:

В Закона за покритите облигации се предвижда специализираният публичен надзор върху покритите облигации да се осъществява от Българска народна банка, като компетентен орган, съгласно чл. 1, ал. 2 и чл. 60 от същия закон. Издаването на покрити облигации се допуска след разрешение от Българската народна банка (БНБ) за издаване на програма за покрити облигации, съответно на индивидуална емисия покрити облигации. За издаване на разрешение банката емитент подава в БНБ заявление за издаване на разрешение за покрити облигации, към което прилага документи и информация, посочени в чл. 36 от ЗПО за покритите облигации.

Съгласно чл. 40, ал. 1 от ЗПО при публично предлагане на покрити облигации, както и

при допускане на покрити облигации до търговия на регулиран пазар, за което се изисква публикуване на проспект, подлежащ на одобрение от КФН, се прилагат разпоредбите на Закона за публичното предлагане на ценни книжа (ЗППЦК), нормативните актове по неговото прилагане, Регламент (ЕС) 2017/1129 на Европейския парламент и на Съвета от 14 юни 2017 г. относно проспекта, който трябва да се публикува при публично предлагане или допускане на ценни книжа до търговия на регулиран пазар, и за отмяна на Директива 2003/71/ЕО и другите приложими актове на правото на Европейския съюз. Действащият правен режим в Закона за покритите облигации определя задължения за сътрудничество и обмен на информация между БНБ и КФН при разглеждането на заявленията за издаване на разрешение за програмата или емисията облигации и за одобрение на проспекта, съгласно чл. 40, ал. 4 и чл. 65, ал. 1 от същия закон, като цялостният специализиран надзор върху емисиите покрити облигации се осъществява от Българската народна банка.

Покрити облигации, емитирани при хипотезите, които попадат в изключенията за публикуване на проспект съгласно Регламент (ЕС) 2017/1129 на Европейския парламент и на Съвета от 14 юни 2017 г. относно проспекта, който трябва да се публикува при публично предлагане или допускане на ценни книжа до търговия на регулиран пазар, и за отмяна на Директива 2003/71/ЕО не попадат в обхвата на осъществявания от КФН, с изключение на случаите при предлагане на покрити облигации, за което не се изисква публикуване на проспект, а се изготвя документ за предлагането по реда на чл. 89в или чл. 89г от ЗППЦК.

С изменението в чл. 100а, ал. 6 от Закона за публичното предлагане на ценни книжа (изм., ДВ бр. 25 от 2022 г., в сила от 08.07.2022 г.) се предвижда разпоредбите на раздел V от Глава шеста на същия закон с изключение на чл. 100и да не се прилагат относно покритите облигации по чл. 2 от Закона за покритите облигации. Действащата редакция на чл. 100а, ал. 6 от ЗППЦК цели по- голяма яснота и правна сигурност посредством избягването на дублирането на функциите на довереника на облигационерите по същия закон и на агента по обезпечението и наблюдателя на покритието, които са предмет на регламентация в Закона за покритите облигации. Относно приложимостта на чл. 100и от ЗППЦК за емисии покрити облигации, следва да се има предвид, че от допускането им до търговия на регулиран пазар за емитентите на покрити облигации ще са приложими разпоредбите на Глава шеста „а“ от същия закон, в която се уреждат изискванията за разкриване на информация от емитенти, за които Република България е държава членка по произход и чиито ценни книжа са допуснати до търговия на регулиран пазар. Правомощията на Комисията в този случай ще обхващат надзор за спазване на изискванията за разкриване на информация от емитентите, като цялостният специализиран публичен надзор върху покритите облигации за спазване на изискванията на закона ще се осъществява от Българската народна банка.

Също така, във връзка с конкретно поставените въпроси, Комисията за финансов надзор, счита, че Законът за покритите облигации транспонира в българското законодателство изискванията на Директива (ЕС) 2019/2162 на Европейския парламент и на Съвета от 27.11.2019 г. относно емитирането на покрити облигации и публичния надзор върху тях и за изменение на директиви 2009/65/ЕО и 2014/59/ЕС.

Видно от доклада за цялостната предварителна оценка на въздействието на проекта на ЗПО цели на първо място да се разширят възможностите на финансовите участници да инвестират в икономиката като цяло чрез улесняване на кредитните институции да използват покрити облигации. Други цели на закона са да се разнообрази кръгът от инвеститори, допълнително да се стимулират инвестициите в страната и Европейския съюз, както и да се привлекат повече инвеститори от трети държави.

Сред специфичните национални цели на закона могат да бъдат посочени:

- ✓ създаване на ефикасен инструмент за финансиране и допълнително развитие на пазара на ипотечни кредити и намаляване на разхода както за банките, отпускащи такива кредити, така и за кредитополучателите, както и подобряване на съответствието между падежната структура на активите и пасивите на банките-емитенти;
- ✓ създаване на допълнителни ниско рискови инструменти, в които могат да инвестират ключови групи институционални инвеститори;
- ✓ допълнително развитие на регулаторната рамка, отнасяща се до пряко свързани с покритите облигации институти, като този на довереника на облигационерите, договорите за деривати и други;
- ✓ създаване на надзорна рамка чрез определяне на компетентен надзорен орган и формулиране на неговите правомощия.

До настоящия момент от КФН не е одобряван проспект за публично предлагане на покрити облигации или за допускането на покрити облигации до търговия на регулиран пазар, съответно във водения от Комисията регистър по чл. 30, ал. 1, т. 3 от Закона за Комисията за финансов надзор към настоящия момент няма вписана емисия покрити облигации в процес на емитиране или с цел търговия на регулиран пазар и съответно няма емитенти на покрити облигации, поради което от страна на Комисията за финансов надзор не може да бъде измерен ефектът от действието на закона.

Въпреки горното КФН счита, че в създадената нормативна уредба са разширени възможностите на финансовите участници да инвестират в икономиката.

Със Закона за покритите облигации се предвижда възможността по-широк кръг институционални инвеститори да придобиват покрити облигации като:

- ✓ кредитни институции (банки) в качеството им на институционални инвеститори, които

ще ползват и преференциално регулаторно третиране на инвестициите в покрити облигации, ако отговарят на допълнителните изисквания по чл. 129 от Регламент (ЕС) № 575/2013 на Европейския парламент (ЕП) и на Съвета от 26 юни 2013 г. относно пруденциалните изисквания за кредитните институции и за изменение на Регламент (ЕС) № 648/2012;

✓ застрахователни и презастрахователни дружества, които също се ползват от преференциално третиране при инвестиране в покрити облигации съгласно Делегиран регламент (ЕС) 2015/35 на Комисията от 10 октомври 2014 г. за допълнение на Директива 2009/138/ЕО на ЕП и на Съвета относно започването и упражняването на застрахователна и презастрахователна дейност (Платежоспособност II);

✓ управляващи дружества и управляваните от тях колективни инвестиционни схеми, за които важат по-ниски инвестиционни ограничения при инвестиране в покрити облигации съгласно чл. 45, ал. 7 от Закона за дейността на колективните инвестиционни схеми и на други предприятия за колективно инвестиране;

✓ пенсионноосигурителни дружества и управляваните от тях фондове за допълнително пенсионно осигуряване;

✓ инвеститори от трети държави;

✓ други институционални инвеститори, за които покритите облигации ще бъдат потенциална възможност за инвестиция.

Предвид това, че в Закона за покритите облигации е предвидена възможност изброените по-горе институционални инвеститори да придобиват покрити облигации, КФН счита, че новата законодателна уредба дава достатъчна диверсификация на кръга инвеститори в покрити облигации.

С оглед на обстоятелството, че към настоящия момент в Комисията за финансов надзор не е постъпвал за одобрение проспект за публично предлагане на покрити облигации или за допускането на покрити облигации до търговия на регулиран пазар, Комисията за финансов надзор не може да констатира положително въздействие от прилагането на Закона за покритите облигации.

Доколкото към настоящия момент няма вписани емисии покрити облигации във водения от КФН регистър по чл. 30, ал. 1, т. 3 от Закона за Комисията за финансов надзор в резултат на одобрени от Комисията за финансов надзор проспекти за първично публично предлагане или за допускане до търговия на регулиран пазар на емисии покрити облигации, и съответно няма емитенти на покрити облигации, за които да са приложими разпоредбите за разкриване на последваща информация по Глава шеста „а“ от ЗПЦК, Комисията за финансов надзор към момента не може да посочи дали в действителност е постигнато подобряване на защитата на

инвеститорите в покрити облигации.

В хода на приложението на закона и към настоящия момента КФН не установява рискови зони за корупция, слабости, законови празноти и/или нововъзникнали обстоятелства, които да налагат последваща законодателна инициатива с антикорупционна насоченост.

По поставените въпроси **Българска народна банка** с писмо вх. № КПК-5050-7/02.03.2024 г. по описа на КПК отбелязва, че със влизането в сила на Закона за покритите облигации се осигури адекватна на съвременните пазарни развития национална правна рамка за покритите облигации и се въведоха изискванията на Директива (ЕС) 2019/21623. Чрез приемането на ЗПО се създава хармонизиран правен режим на определени аспекти от издаването, структурирането и пруденциалното третиране на покритите облигации, като се урежда и ролята на БНБ за осъществяването на публичен надзор върху емитирането на тези дългови инструменти от банките. Приемането на ЗПО и транспонирането на Директива (ЕС) 2019/2162 създадоха необходимите предпоставки за подпомагане развитието на пазара на покритите облигации. Наличието на съвременна и хармонизирана правна рамка е важна предпоставка за формирането и развитието на пазара на покритите облигации в страната и всички участници в него.

В становището си банката отбелязва, че за периода от влизането в сила на ЗПО до момента, БНБ не е получавала заявления и съответно не е издавала разрешения или откази за емитиране на покрити облигации по реда Глава шеста „Разрешение за емисия или програма покрити облигации“ от ЗПО в качеството си на надзорен орган за покритите облигации. Към настоящия момент и при съществуващите пазарни условия няма издадени емисии на покрити облигации от поднадзорните на БНБ банки.

Закона за покритите облигации, в съответствие с Директива (ЕС) 2019/2162, гарантира, че емитирането на покритите облигации от страна на банките се осъществява по ясни, хармонизирани и прозрачни правила, както и че издаденият дългов финансов инструмент е обезпечен с висококачествени активи, които превръщат инвеститорите в покрити облигации в привилегировани кредитори. Последното произтича от заложената в основата на покритите облигации концепция на „двойния иск“, позволяващи двойно обезпечаване, т.е. облигационерите имат право да се удовлетворят както от активите на банката-емитент, така и от други допълнителни активи, наричани „пул на покритие“. Покритите облигации се характеризират като нискорискови инструменти с дълъг матуритет, носещи доходност. Публичният надзор върху емитирането на тези инструменти, осъществяван от БНБ, и въведените допълнителни защитни елементи правят покритите облигации подходящи за по-

[3] Директива (ЕС) 2019 2162 на Европейския парламент и на Съвета от 27 ноември 2019 година относно емитирането на покрити облигации и публичния надзор върху тях и за изменение на директиви 2009. 65 ЕО и 2014.59 ЕС

широк кръг инвеститори, в т.ч. публични органи, пенсионноосигурителни дружества, инвеститори от трети държави и т.н.

В същото време покритите облигации могат да бъдат ефикасен финансов инструмент за набавяне на допълнително финансиране от страна на банките. Това от своя страна следва да има благоприятен ефект върху развитието на кредитирането и пазара на ипотечните кредити, на икономическата активност като цяло и за намаляване на разходите както за банките, така и за кредитополучателите. В този смисъл ЗПО улеснява банките в използването на този вид финансов инструмент и набавяне на допълнително финансиране за развитие на тяхната дейност.

В отговор на поставените въпроси БНБ отбелязва, че подобни ефекти биха били най-видими в по-развитите и активни пазари на покрити облигации, каквито съществуват в няколко държави от Европейския съюз. Към настоящия момент в България няма активен пазар на покрити облигации и практическите ефекти от приложението на ЗПО не са наблюдавани. Също така липсата на банки емитенти на покрити облигации в страната не позволява да се оценят ефектите от практическото приложението на ЗПО. Въпреки това, чрез ЗПО е постигнато хармонизиране на нормативната уредба в България с тази в ЕС по отношение на този вид финансови инструменти и се разшириха възможностите на финансовите участници да инвестират в икономиката като цяло чрез улесняване на кредитните институции да използват покритите облигации за финансиране на своята дейност.

ЗПО гарантира, че емитирането на покритите облигации от страна на банките се осъществява по ясни, хармонизирани и прозрачни правила, съгласно които потенциалните инвеститори могат да имат по-голяма увереност в допустимостта на използваните различни видове обезпечения и тяхното качество. Публичният надзор върху емитирането на тези инструменти, осъществяван от БНБ, и въведените допълнителни защитни елементи, в т.ч. регистър на покритието, изискванията за покритие, свръхобезпеченост, ликвидност и функцията по наблюдател на покритието, правят покритите облигации надежден финансов инструмент с по-високо ниво на защита на инвеститорите в тях.

В отговора си БНБ посочва, че към настоящия момент не са постъпвали заявления от поднадзорни на БНБ банки за издаване на разрешения за покрити облигации в съответствие с Глава шеста от ЗПО, съответно БНБ не е издавала разрешения или откази за емитиране на покрити облигации. В тази връзка БНБ не е идентифицирала рискови зони за корупция, слабости, законови празноти и/или нововъзникнали обстоятелства, които да налагат последваща законодателна инициатива с антикорупционна насоченост в областта на емитирането на покрити облигации.

Извод:

Въз основа на постъпилите становища от заинтересованите страни може да се обобщи, че поради сравнително краткия период на прилагане на Закона за покритите облигации, все още не може да се направи категоричен извод относно въздействието му, но по принцип поставените цели на ниво ЕС с инициативата за законодателство относно покритите облигации са изпълнени в съответствие с Директива (ЕС) 2019/2162 на Европейския парламент и на Съвета от 27 ноември 2019 година относно емитирането на покрити облигации и публичния надзор върху тях, а именно:

- разширяване на възможностите на финансовите участници да инвестират в икономиката като цяло чрез улесняване на кредитните институции да използват покрити облигации;

- стимулиране на инвестициите в ЕС, разнообразяване на кръга от инвеститори в покрити облигации и привличане на инвеститори от трети държави;

- преодоляване на проблемите от пруденциален характер, произтичащи от липса на достатъчно пълно определение в правото на Съюза на основните характеристики на покритите облигации;

- създаване на ефикасен инструмент за финансиране и допълнително развитие на пазара на ипотечни кредити и намаляване на разхода както за банките, отпускащи такива кредити, така и за кредитополучателите;

- подобряване на съответствието между падежната структура на активите и пасивите на банките-емитенти;

- формиране на допълнителни ниско рискови инструменти, в които могат да инвестират ключови групи институционални инвеститори;

- създаване на надзорна рамка чрез определяне на компетентен надзорен орган и формулиране на неговите правомощия;

- допълнително развитие на регулаторната рамка, отнасяща се до пряко свързани с покритите облигации институти, като този на довереника на облигационерите, договорите за деривати и др.

III. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Последващият анализ на въздействието на закони, преминали съгласувателна процедура, представлява всеобхватно експертно изследване, от което може да се направи обоснован извод, че възприемането от страна на законодателя на отправените от Комисията антикорупционни мерки, свързани с установени празноти на правната уредба способства в значителна степен за предотвратяване на евентуални злоупотреби, намаляване на риска от

противоправно поведение и пораждане на корупционни практики.

Настоящата оценка е изготвена въз основа на правен анализ, обхващащ изследване на формулираните предмет, цел и обхват на разгледаните нормативни актове.

Направените констатации в доклада са резултат от обстоен анализ на изразените експертни становища на публичноправни и частни субекти, които са пряко засегнати от действието на измененията и допълненията на разглежданите в изложението законодателни актове.

Основните заключения, които могат да бъдат направени на базата на получените от заинтересованите лица данни са, че извършените промени в нормативната уредба на анализираните закони са в съответствие с европейско законодателство, като заложените в мотивите към законопроектите цели са постигнати и в максимална степен са защитени обществените интереси.

При изготвяне на оценката се осъществи мониторинг на публикации в медиите, в резултат на който се констатира, че статиите за извършените промени, в посочените по-горе законодателни актове, са с предимно уведомителен характер. Същевременно не се установи наличие на негативни мнения в медийното пространство относно измененията в законите, предмет на настоящия анализ, което показва че същите имат благоприятен ефект, развитието на който предстои да бъде изследван в бъдеще. Информацията, събрана в хода на изготвяне на анализа показва, че ролята на Комисията при съгласуване на основни нормативни актове, регулиращи ключови сфери от живота на българските граждани, е положителна и насочена към прозрачност, обективност и предотвратяване на корупционни прояви.

В хода на проучването се извърши преглед на съдебната практика, свързан с измененията в посочените по-горе закони, от който се установи, че вследствие на твърде краткия срок на тяхното приложение не са налице влезли в сила съдебни актове, имащи пряко отношение към анализираните правни норми. С оглед на което може да се обобщи, че определеният дванадесет месечен срок за действие на приетите изменения и допълнения в съответните закони в голяма част от случаите е недостатъчен, за да се реализира, респ. да се прецени ефекта от тяхното действие.

В процеса на аналитичната дейност са обобщени и детайлно анализирани експертните становища предоставени от запитаните компетентни страни, с което в пълен обем е изпълнена целта за даване на обективна и всеобхватна оценка на въздействието в настоящия доклад.

От предоставените отговори от заинтересованите страни е видно, че при приложението на законодателните актове, предмет на настоящия анализ, не е идентифицирано противоправно поведение, респ. не са идентифицирани рискови зони за корупция, които да налагат последваща законодателна инициатива с антикорупционна насоченост.

С оглед на приетите антикорупционни мерки, в анализираните нормативни актове, се установява, че при реализиране на санкционната дейност се минимизира риска от произволната преценка на административния орган, като се предотвратяват възможностите за евентуални злоупотреби, свързани с прояви на субективизъм при прилагане на законовите разпоредби и се преодолява рискът от пораждане на корупционни практики.

От представената в доклада информация може да се направи обоснован извод, че дейността на Комисията във връзка с извършване на последващ анализ на въздействието на законодателните актове е изпълнена в значителна степен, тъй като 60 % от направените предложения за антикорупционни мерки са приети от вносителите и са включени в окончателно приетите от Народното събрание закони.

Възприемането на направените антикорупционни бележки и предложения от Комисията, ограничава и минимизира наличието на корупционен риск в законодателните актове, като предотвратява възможностите за развиване на корупционно поведение.

С оглед на осъществяване на държавната политика по превенция на корупцията Комисията своевременно прилага релевантни превантивни инструменти за откриване на слабости и законови празноти на правните норми, които органите на изпълнителната власт в значителна степен възприемат, а законодателят имплементира в съответните законодателни актове.