

МОТИВИ

към проекта на Закон за изменение и допълнение на Закона за дейността на колективните инвестиционни схеми и на други предприятия за колективно инвестиране (ЗДКИСДПКИ)

С Директива 2013/14¹ са приети изменения в чл. 18 от Директива 2003/41/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 3 юни 2003 година относно дейностите и надзора на институциите за професионално пенсионно осигуряване (Директива 2003/41), в чл. 51 от Директива 2009/65/ЕО на Европейския парламент относно координирането на законите, подзаконовите и административните разпоредби относно предприятията за колективно инвестиране в прехвърлими ценни книжа (Директива 2009/65) и в чл. 15 от Директива 2011/61/ЕС относно лицата, управляващи алтернативни инвестиционни фондове, по отношение на предоверяване на кредитни рейтинги (Директива 2011/61). Тези изменения са насочени към преодоляване предоверяването на кредитни рейтинги от финансовите институции. Основната цел на настоящия законопроект за изменение и допълнение на ЗДКИСДПКИ е да въведе в националното законодателство посочените по-горе промени. Освен това с него са извършени и други промени, свързани с отстраняване на констатирани в надзорната практика проблеми.

С проекта на ЗИД на ЗДКИСДПКИ се въвеждат задължения за управляващите дружества, както и за лицата, управляващи алтернативни инвестиционни фондове да използват адекватни методи за оценка на рисковете и да не се доверяват единствено и механично на кредитни рейтинги. В съответствие с чл. 51, параграф 3а от Директива 2009/65 законопроектът предвижда, че при преценката за спазването на изискването за избягване на предоверяването на кредитни рейтинги надзорният орган взема предвид естеството, мащаба и сложността на колективната инвестиционна схема.

С преходните и заключителни разпоредби на проекта са предвидени изменения в Кодекса за социално осигуряване (КСО), които също са насочени към въвеждане на настъпилите промени в законодателството на Европейския съюз. Независимо от обстоятелството, че адресат на Директива 2003/41 са институциите за професионално пенсионно осигуряване (ИППО), законопроектът разпростира изискванията за избягване на предоверяването на кредитни рейтинги по отношение на всички фондове за допълнително пенсионно осигуряване. Изложените в рецитал 2 на Директива 2013/14 съображения за повишаване на качеството на инвестициите и защита на интересите на инвеститорите са валидни не само по отношение на фондовете за допълнително доброволно пенсионно осигуряване по професионални схеми, а и за фондовете за допълнително задължително пенсионно осигуряване и доброволните пенсионни фондове. Тяхното значение в структурата на българската пенсионна система е по-голямо от това на доброволните пенсионни фондове по професионални схеми, предвид размера на управляваните активи, броя на осигурените в тях лица и задължителното участие в универсалните и професионалните пенсионни фондове.

¹ Директива 2013/14/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 21 май 2013 г. за изменение на Директива 2003/41/ЕО относно дейностите и надзора на институциите за професионално пенсионно осигуряване, Директива 2009/65/ЕО относно координирането на законите, подзаконовите и административните разпоредби относно предприятията за колективно инвестиране в прехвърлими ценни книжа (ПКИПЦК) и Директива 2011/61/ЕС относно лицата, управляващи алтернативни инвестиционни фондове, по отношение на предоверяването на кредитни рейтинги

В съответствие с цитираните по-горе изисквания на директивата законопроектът развива съществуващите изисквания към правилата за процедурите за наблюдение, измерване и управление на риска, свързани с инвестициите на фондовете за допълнително пенсионно осигуряване. С разпоредбата на чл. 179в от КСО се предвижда, че тези вътрешни правила трябва да осигуряват надеждно управление на риска в съответствие с естеството, мащаба и сложността на инвестициите на фондовете. Също така се въвеждат задължения за пенсионноосигурителните дружества да използват адекватни методи за оценка на рисковете, като се съобразяват със заложените цели в инвестиционната политика на пенсионния фонд, и да не се доверяват единствено и механично на кредитни рейтинги.

Законопроектът усъвършенства процедурите по управление на риска на пенсионноосигурителните дружества и по този начин способства за повишаване на качеството на инвестициите на фондовете за допълнително пенсионно осигуряване. Независимо че пенсионноосигурителните дружества вече имат изградени системи за управление на риска, е възможно въведените с проекта задължения да бъдат свързани с допълнителни разходи за тях, но не се очаква те да бъдат прекомерни. Законопроектът постига целите си, без да налага прекалено високи изисквания за това.

Във връзка с транспонирането на изискванията на директивата са предвидени и изменения в Кодекса за социално осигуряване, които обезпечават тяхното прилагане. Предвид необходимостта от оценка на позоваванията на кредитни рейтинги в инвестиционните политики в чл. 175а от КСО, изрично е регламентирано задължение на пенсионноосигурителните дружества да приемат и преразглеждат инвестиционна политика на съответния пенсионния фонд с минимално съдържание, определено от заместник-председателя на Комисията за финансов надзор (КФН), ръководещ управление "Осигурителен надзор". Пенсионноосигурителните дружества вече разполагат с такива документи, но до този момент в законодателството не е налице изрично задължение за тяхното изготвяне и представяне по отношение на универсалните, професионалните и доброволните пенсионни фондове. С цел синхронизиране на посочената по-горе разпоредба на чл. 179в от КСО с други текстове от кодекса, са извършени изменения в чл. 121, ал.6 и чл. 344, ал.1, т.2 от КСО. С тях се предвижда задължение на пенсионноосигурителното дружество да спазва всички свои вътрешни документи, приети съгласно изискванията на КСО и актовете по прилагането му (а не само устава си и правилника на фонда) и се дава възможност на надзорния орган да го задължи да извърши промени в тях. Допълнени са и процедурите по издаване на разрешение за управление на фонд за допълнително пенсионно осигуряване, като в тези производства е предвидено представянето на инвестиционните политики и правилата за управление на риска. С цел обезпечаване на надзора върху спазването на новите изисквания в преходните и заключителни разпоредби на законопроекта е предвидено и задължение на пенсионноосигурителните дружества да представят в Комисията за финансов надзор правилата за управление на риска и инвестиционните политики на управляваните от тях фондове в определен срок след влизане на закона в сила.

Изрично се регламентира и правото на заинтересованите лица да обжалват по съдебен път постановените по реда на чл. 344 от КСО принудителни административни мерки. Също така в синхрон с установената терминология в разпоредбата на чл. 345, ал. 1 от КСО е предвидено, че прилаганите от заместник-председателя принудителни административни мерки се налагат с решение, а не със заповед.

С преходните и заключителните разпоредби на законопроекта са предвидени изменения и в Закона за публичното предлагане на ценни книжа (ЗППЦК) и в Закона за дружествата със специална инвестиционна цел (ЗДСИЦ).

Измененията в ЗППЦК са в следните насоки:

1. С цел избягване на колизия с императивни норми, регулиращи специфична отраслова дейност на публични дружества (пример за такива са дейностите по пренос и разпределение на електрическа и топлинна енергия, регулирани от Държавната комисия за енергийно и водно регулиране) и с цел гарантиране правото на информация на инвеститорите в публичните дружества се предлага допълнение в чл. 114 ЗППЦК, като се създава нова т. 5 в ал. 9, уреждаща изключенията от приложното поле на чл. 114, ал. 1 и ал. 3 от ЗППЦК. Предложените текстове целят запълване на празнота в действащата редакция на режима по чл. 114 от ЗППЦК, създаваща затруднение в прилагането на закона в хипотези на сделки, попадащи в обхвата на ограничителния режим, които обаче следва да бъдат сключени, независимо от волята на управляващите и представляващите публичните дружества или на акционерите в тях, тъй като императивни норми, регулиращи специфичната отраслова дейност на тези дружества, определят кръга от лица, които могат и следва да бъдат страни в специфичните правоотношения (Закон за енергетиката и приети от ДКЕВР Правила за търговия с електрическа енергия). Въвежда се задължение за публичните дружества да уведомяват КФН и обществеността за основните параметри на договорите, попадащи в приложното поле на изключението, въведено с новата т. 5 в ал. 9 на чл. 114 от ЗППЦК.

2. Предложението за допълнение в ал. 11 на чл. 114 от ЗППЦК е свързано с констатирани в практиката случаи на вземане на решение за овластяване от страна на акционерите на публичното дружество на управляващите и представляващите дружеството, за сключване на сделки на голяма стойност, което решение е взето само с участието на заинтересовани лица по смисъла на чл. 114, ал. 6 от ЗППЦК, независимо от това, че същите не следва да участват при формиране на мнозинството при вземане на решение по чл. 114, ал. 1 от ЗППЦК. По този начин се застрашават интересите на миноритарните акционери, тъй като акционери, които нямат право на глас по вземане на решение за сключване на сделка на голяма стойност, се приравняват на акционери, за които правото на глас не е отпаднало, като често пъти, овластителното решение за сключване на сделка, свързана с разпореждане на активи на голяма стойност се взема само с гласовете на нямашите право на глас акционери. Предвидената в закона административна санкция не е достатъчна гаранция за спазване на ограничителния режим на чл. 114а, ал. 4, изр. 1 от ЗППЦК, с оглед на което се предлага допълнението в чл. 114, ал. 11 от ЗППЦК, по силата на което тези сделки, извършени в нарушение на императивни правни норми да бъдат обявени за нищожни.

3. Предложението за изменение в чл. 149, ал. 1 от ЗППЦК е от техническо естество, с цел постигане на по-голяма яснота и избягване на противоречия при тълкуването на разпоредбата.

Измененията в ЗДСИЦ предвиждат допълнение в чл. 9, ал. 3 от ЗДСИЦ във връзка с констатирани в практиката проблеми, свързани с невъзможността да се ангажира административнонаказателна отговорност на дружеството, когато дружеството не извършва всички плащания чрез банката-депозитар и по този начин нарушава условията, предвидени в неговия устав и проспекта за публично предлагане на ценни книжа.

Предвижда се основание за отнемане на лиценза на дружествата със специална инвестиционна цел и при системни нарушения на Закона за Комисията за финансов надзор и на Закона за дейността на колективните инвестиционни схеми и на други предприятия за колективно инвестиране, с оглед обстоятелството, че дружествата със

специална инвестиционна цел по дефиниция са публични дружества и в основната си част тяхната дейност се регулира от ЗППЦК и подзаконовите нормативни актове по прилагането му.

Предложено е допълнение на чл. 17, ал. 1 от ЗДСИЦ, с цел предотвратяване на злоупотреби при управлението на активите на дружествата със специална инвестиционна цел.

Измененията в чл. 31, ал. 1 от ЗДСИЦ са обусловени от констатирана в практиката необходимост от разширяване на обхвата на административнонаказателната отговорност по ЗДСИЦ, с оглед съществуващи към момента празноти в нормативната уредба.