



ДО
Г-Н ВЛАДИСЛАВ ГОРАНОВ
МИНИСТЪР НА ФИНАНСИТЕ

Относно: Проект на Закон за уреждане на отношенията, свързани с личните сметки за безналични ценни книжа, водени в централния регистър на ценни книжа от „Централен депозитар“ АД, публикуван от Министерството на финансите за обществено обсъждане на 13.05.2020 г.

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ГОРАНОВ,

Представеният за обществено обсъждане проект на Закон за уреждане на отношенията, свързани с личните сметки за безналични ценни книжа, водени в централния регистър на ценни книжа от „Централен депозитар“ АД, се придържа към Концепцията от 2019 г. за личните сметки на физическите и юридическите лица, водени от „Централен депозитар“ АД в т. нар. Регистър А на Централен депозитар АД. Проектът възпроизвежда предложените в Концепцията административни и нормативни мерки за активиране на акциите от масовата приватизация.

Без да отричам наличието на проблем с т.нар. „спящи акции“ и необходимостта от неговото разрешаване, смятам, че предложеният проект не може да бъде подкрепен, по следните съображения:

Проектът предлага преодоляване на негативите за капиталовия пазар от раздробеността на безналичните ценни книжа от масовата приватизация чрез обединяване на търгуваните на регулиран пазар акции в инвестиционен фонд, а за акциите на непубличните дружества – чрез създаване на портфейл. Предвижда се инвестиционният фонд, съответно портфейлът да се управляват от управляващи дружества, избрани чрез конкурс от нарочен орган – управляващ комитет.

Комисията за финансов надзор контролира прилагането на процедурите и разполага със законова делегация в широк обем по съществените въпроси от режима за преуреждане на статута на акциите.

Посочената в проекта цел на закона е „да създаде условия за прозрачното и ефективно: 1. прехвърляне на ценните книжа, допуснати до търговия на регулиран пазар, включително на акциите, придобити срещу инвестиционни бонове по реда на глава осма от Закона за преобразуване и приватизация на държавни и общински предприятия – отм., (ЗППДОП), държани по лични сметки на притежателите им, към клиентски подсметки при член на „Централен депозитар“ АД; 2. идентифициране на притежателите на акции, придобити срещу инвестиционни бонове по реда на глава осма от ЗППДОП, които не са допуснати до търговия на регулиран пазар; 3. прехвърляне на акциите, придобити срещу инвестиционни бонове по реда на глава осма от ЗППДОП, които не са допуснати до търговия на регулиран пазар, държани по неактивни лични сметки, при липса на идентификация на притежателите им“.

Проектът е представен основно като процедурен закон за уреждане на отношенията свързани с личните сметки за безналични ценни книжа, водени в централния регистър на ценни книжа от „Централен депозитар“ АД.

За конституционособразността на проекта

В хода на общественото обсъждане на Концепцията институцията на омбудсмана не подкрепи разрешенията за институционална намеса в капиталовия пазар, поради непропорционалното засягане на правата на акционерите – притежатели на „спящи“ акции. Предлагаият подход бе оценен като несъответстващ на българския конституционен стандарт за защита на собствеността и на международноправните стандарти за мирно ползване на собствеността съгласно чл. 1 от Протокол 1 на Конвенцията за защита на правата на човека и на основните свободи.

Залегналата в проекта на закон схема за „активиране“ следва представените в концепцията механизми за въздействие върху акции, както от публични (по смисъла на Закона за публично предлагане на ценни книжа), така и от непублични акционерни дружества.

Дава се възможност в срок от една година притежателите на акции от публични дружества да ги прехвърлят от личните сметки на притежателите им към клиентски подсметки при член на „Централен депозитар“ АД, т.е. от „Регистър А“ в „Централен депозитар“ АД към избран от тях инвестиционен посредник, при което ще бъдат записани в „Регистър Б“. В срок от 2 години след прехвърляне на акциите към инвестиционен посредник няма да бъде събирана такса „съхранение“ от собствениците им.

В случай, че след изтичането на едногодишния срок собствениците на „спящи акции“ от публични дружества не ги запишат към инвестиционен посредник, държавата поема управлението им чрез специално създаден за целта инвестиционен фонд, който става собственик на акциите. Срецу акциите собствениците им получават дялове от фонда. В рамките на 5-годишен срок собствениците могат да поискат от фонда обратно изкупуване на дяловете, но не по-рано от изтичане на 1 година от получаването им, или да заявят, че искат да продължат да притежават дялове от фонда. След изтичането на този срок, при бездействие на собствениците, ще бъде определена паричната равностойност на дяловете. В нов 5-годишен срок правоимащите лица ще могат да я получат. Ако не проявят активност, след изтичането на 5-годишния срок, парите ще бъдат внесени в държавния бюджет.

Сходна е предлаганата процедура и за акциите от масовата приватизация, които не се търгуват на фондовата борса. Собствениците им ще трябва да се явят пред инвестиционен посредник, за да актуализират данните си. В случай, че не го направят до 1 година, акциите ще бъдат прехвърлени в портфейл, управляван от управляващо дружество. Ако в 5-годишен срок се идентифицират, собствениците могат да заявят отказ от управление на акциите от управителя на портфейл и да поискат: 1. да сключат договор за управление и / или съхранение на акциите с друго лице, получило съответен лиценз за предоставяне на услуги съгласно Закона за пазарите на финансови инструменти или Закона за дейността на колективните инвестиционни схеми и на други предприятия за колективно инвестиране; 2.

воденето на акциите по лична сметка директно при „Централен депозитар“ АД. В случай, че лицата не са се идентифицирали пред управляващото дружество, то ще бъде длъжно да продаде акциите. В нов 5-годишен срок собствениците на акциите ще могат да получат полагащите им се суми, но ако не го сторят, сумите ще бъдат прехвърлени в държавния бюджет.

Нормативният механизъм за развитието на предвидените в проекта процедури се задвижва при бездействие. Неспазването на въведените с проекта преклузивни срокове от притежателите на „спящи акции“ има за последица погасяване на правата, обусловени от спазването на тези срокове. Така първоначално правата върху акциите на публичните дружества се трансформират автоматично в права върху дялове от инвестиционния фонд, съответно се прехвърлят в портфейл – (без притежаваните от държавата и общините), управляван от управляващо дружество. Изрично съгласие на собствениците им не се изисква. Продължаващото бездействие на следващ етап позволява обратно изкупуване на дяловете от фонда, съответно – продажба на акциите от непублични дружества. Непотърсените суми от правоимащите собственици след изтичането на 5-годишен срок се прехвърлят в държавния бюджет.

За разлика от предвижданията в Концепцията непотърсените суми от собствениците да се внесат в Държавен фонд за гарантиране на държавната пенсионна система - Сребърния фонд, с което се обосновава приоритет на обществения интерес пред абсолютната закрила на частната собственост по чл. 17, ал. 3 от Конституцията, проектът на закон предписва внасянето на сумите в държавния бюджет. По такъв начин държавната намеса в правата на собствениците на акции от масовата приватизация се очертава като крайна и несъразмерна мярка, представляваща лишаване от собственост без обезщетение в нарушение на конституционния принцип по чл. 17, ал. 3 от КРБ за защита на правото на частна собственост.

Предлаганият с проекта механизъм допуска отнемане на собственост, без да е съобразен с икономическите реалности, и без да предлага ефективни стимули на притежателите – да получат доходи от акциите от масовата приватизация. Това прави голяма вероятността прилагането му да приключи с масово отнемане от държавата на правата на притежателите на акциите. Според мотивите към проекта потенциално могат да бъдат засегнати „спящите акции“, които са собственост на близо 2,5 милиона акционери, с номинална стойност около 2 милиарда лева.

За причините, довели до наличието на неактивни акции

Смятам, че съдържащо се обяснение в мотивите и в цялостната предварителна оценка на въздействието на проекта за наличието на значителен дял „спящи акции“ не е дадено в пълнота.

Това състояние не е резултат единствено от субективното отношение на гражданите – незаинтересуваност, небрежност, липса на инициативност, а до голяма степен се дължи на поредица неадекватни решения при първоначалното формиране

на капиталовия пазар в България¹, които създават предпоставки за отнемане на доходността от притежаването на акциите от масовата приватизация.

За съответствието на проекта с изискванията на Закона за нормативните актове (ЗНА)

Прави впечатление широката законова делегация² за издаване на наредба от Комисията за финансов надзор по съществени въпроси от механизма за прилагането на закона.

Допълнително се предвижда управляващото дружество да приеме методика за извършване на оценка на прехвърлените акции в инвестиционния фонд, въз основа на която да установи стойността на дяловете за притежателите им във фонда.

В закона бланкетно е определяно задължението на излъчените от управляващия комитет управляващи дружества да полагат „разумни усилия“ да идентифицират и уведомят лицата, притежатели на дялове, съответно на акции, за правото им да получат паричната равностойност.

Намирам, че използваният подход при регулиране на отношенията да се пренасочва на подзаконово, съответно на експертно равнище уредбата на съществени въпроси за правата на притежателите на акции и тяхната трансформация, не съответства с изискванията на ЗНА уредбата на важните обществени отношения да се извършва със закон като висш по степен в правната йерархия нормативен акт.

Същевременно за неуредените в закона въпроси се препраща към съответно прилагане на разпоредбите на Закона за публичното предлагане на ценни книжа, на Закона за дейността на колективните инвестиционни схеми и на други предприятия за колективно инвестиране, на Закона за пазарите на финансови инструменти, на Търговския закон и на подзаконовите актове по прилагането им.

Така структурираната регламентация на материята не допринася за яснота на уредбата и за постигане на обявените цели със закона за прозрачно и ефективно протичане на заложените в проекта процедури относно неактивните акции. Създават

¹ Анализ на причините за липсата на доходност за миноритарните притежатели на акции от масовата приватизация е включен в Становището на омбудсмана по проект на Концепция за личните сметки на физическите и юридическите лица, водени от „Централен депозитар“ АД в т.нар. Регистър А на Централен депозитар АД от 2019 г., достъпно на страницата в интернет на омбудсмана.

² Предвидено е в чл. 18 подзаконовият акт да уреди реда и условията за: 1. прехвърляне на акции, придобити срещу инвестиционни бонове по реда на глава осма от ЗППДОП от лични сметки към клиентски подсметки, включително процедурите за идентификация на лицата, включително чрез електронни средства, когато това е приложимо, както и условията и документите, в случаите на наследяване от повече от едно лице; 2. прехвърляне на ценните книжа от лични сметки; 3. изисквания към дейността на инвестиционния фонд, във връзка с оценката на акциите и идентификация на дялопритежателите; 4. управлението на портфейла по глава трета от управителя на портфейл, сроковете за продажба на акциите, документите и други изисквания във връзка с тази процедура; 5. възстановяване на ценните книжа или изплащане на обезщетение на притежателите на ценни книжа в случаи на допуснати погрешни вписвания при прехвърляне на ценни книжа по реда на закона.

се предпоставки за правна несигурност и за допълнително злепоставяне на правата на притежателите на безналични ценни книжа от масовата приватизация.

Изводи и предложения

Предложеният проект не е несъобразен с: 1) конституционния стандарт за защита на собствеността и на международноправните стандарти за мирно ползване на собствеността съгласно чл. 1 от Протокол 1 на Конвенцията за защита на правата на човека и на основните свободи; 2) интересите на притежателите на акции – миноритарни акционери, от масовата приватизация.

Спрямо гражданите, превърнати от държавата в притежатели на „спящи акции” в масовия случай без доходност при създаването на пазара на ценни книжа, останали изолирани от финансовата система повече от 20 години, проектът предлага правата им да станат не само обект на ограничения, но и да бъдат отнети без компенсация.

С предложеният проект се създава възможност те да бъдат окончателно отстранени от участие във финансовата система на страната, тъй като за нея номиналното им съществуване като притежатели на „спящи акции”, се оказва пречка за ефективното ѝ развитие.

Подкрепям въвеждането на стимули за идентифициране на правата на акционерите, включително при наследяване, отпадането на свързаните с това финансови разходи, надвишаващи стойността на акциите, които често демотивират собствениците на акции сами да предприемат каквито и да са действия за „събуждането” им.

По мое виждане, на първо място стимулите трябва да имат за цел премахването на номиналното/безгласното присъствие на собствениците на „спящи” акции, мотивирането на притежателите на спящи акции сами да ги събудят, като се облекчи за тях режимът на управление за акциите. Но едновременно са наложителни комплексни мерки, които да позволят достъп на миноритарните акционери до финансовите облаги от притежаваните от тях акции, което би било сигурен стимул за тяхното активизиране. Ето защо разрешението на проблема със спящите акции би следвало да се търси не в изключването на миноритарните акционери от капиталовия пазар, а чрез подходящи форми за включване в него, в това число и с институционална подкрепа и провеждане на широка информационна кампания за упражняване на правата на собствениците.

С уважение,

**ДОЦ. Д-Р ДИАНА КОВАЧЕВА
ОМБУДСМАН НА
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**