

## **СТ А Н О В И Щ Е**

**на Българската асоциация на дружествата за допълнително пенсионно осигуряване /БАДДПО/ относно проект на Закон за изменение и допълнение на Кодекса за социално осигуряване /ЗИДКСО/, внесен от Министерския съвет в Народното събрание на основание РМС № 393 от 18.07.2017 г.**

БАДДПО по принцип подкрепя внесения за обсъждане ЗИД на КСО, но заедно с това трябва да заяви, че има съществени бележки и предложения по този законопроект, съобразяването с които реално ще допринесе за постигането на целите, поставени от законодателя.

Настоящото становище е изготвено на базата на становищата, бележките и предложенията, които бяха приети след извършената от Министерство на финансите /МФ/ и БАДДПО съвместна работа по същия този законопроект и бяха внесени в МФ в рамките на неговото обществено обсъждане и процедурата по неговото съгласуване. БАДДПО счита, че в резултат на извършеното бяха намерени редица добри законодателни решения и бяха преодолен някои от спорните въпроси. Независимо от това, законопроектът все още се нуждае от известно допълване и отстраняване на някои съдържащи се в него недостатъци. От тази гледна точка, имайки предвид предстоящото обсъждане на законопроекта на първо четене в комисиите на Народното събрание, БАДДПО счита за необходимо да представи на вниманието на народните представители свои принципни бележки и предложения, които се състоят в следното:

### **1. Относно уреждането на фазата на изплащане и правата на осигурените лица**

И в настоящия проект липсва необходимата пълна уредба на фазата на изплащане от допълнителните задължителни пенсионни фондове /ДЗПО/ в т.ч. на правата на осигурените лица в тази фаза, предлагането на различни пенсионни продукти и т.н. Включването на законовото уреждане на фазата на изплащане в този ЗИДКСО щеше да бъде навременно и проекта щеше да придобие още по-голяма значимост както за по-голямата му ефективност по отношение правата на осигурените лица, така и за цялостното осъществяване на дейността по допълнителното пенсионно осигуряване.

***1.1. Липсва уредба на правата на осигурените лица във фазата на изплащане и не им се предлагат различни пенсионни продукти, между които те да избират.***

Преди 2 години 43 Народното събрание /НС/ прие съществени промени в КСО (ДВ, бр. 61/2015 г.), като основният изтъкнат тогава мотив беше да се даде „право на избор“ на осигурените лица в периода на тяхното осигуряване. В настоящия Законопроект

такова аналогично право не им се предоставя в следващата фаза - тази на изплащане на пенсиите. Също така Законопроектът не позволява пенсионноосигурителните дружества (ПОД) да разработват различни пенсионни продукти, които те да предлагат на своите клиенти, напротив - запазва се досегашното положение - изначално да се предрешава всичко, което дружествата могат да предлагат. Считаме, че принципът на „свободен и информиран избор“ на осигурените лица трябва да бъде трайно проведен и те да могат да избират измежду множество пенсионни продукти, защото така именно държавата действително ще демонстрира активна грижа за техните интереси. Така и съгласно Решение № 9 от 6.07.2017 г. по конституционно дело № 9/2016 г., касаещо конкретни разпоредби на КСО, обн. в ДВ, бр. 61/2015 г.<sup>1</sup>

***1.2. Липсва право на избор на осигурените лица във фазата на натрупване, като Законопроектът „пропуска“ да уреди важни аспекти на допълнителното пенсионно осигуряване, като напр. „мултифондовете“.***

Очевидно вносителят на законопроекта не счита за необходимо да се даде право на свободен избор на осигурените лица що се касае до рисковия профил на фондовете, в които те да могат да вложат пенсионните си спестявания. При липса на инвестиционни портфейли с различен рисков профил гражданите биват ошетени, тъй като нямат възможност за индивидуално инвестиционно решение относно личните си пенсионни спестявания, като изберат подходящата за тях инвестиционна стратегия и ниво на риск, които да отговарят на техните специфични потребности, възраст и рисков профил. Същевременно, дружествата са принудени да прилагат еднаква за всички свои клиенти инвестиционна политика от съответния пенсионен фонд.

От посоченото неизбежно се налага извода, че правото на избор е сведено само до избор между първи и втори стълб на пенсионната система, т.е. между фондовете на НОИ и фондовете за допълнително пенсионно осигуряване (ФДПО), управлявани от ПОД, които по замисъла си не са конкурентни помежду си, а би следвало заедно да гарантират на лицата адекватен заместващ доход. Явно държавата е радетел на свободния избор, само когато това е изгодно за нея, но не и за осигурените лица. Този законодателен подход, освен нелогичен и непоследователен, ограничава правата на гражданите за разпореждане със собствените им спестявания и поставя въпроса за реалните мотиви, които стоят зад законовите промени - приетите преди 2 г. и предложените с настоящия Законопроект.

Липсата на уредба на фазата на изплащане е констатирано и в докладите и препоръките на Световната банка (СБ) и Международния валутен фонд (МВФ)<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Относно правото на избор на осигурените лица - „Във всички случаи осигуряващият се носи икономическия риск от своя избор на вида осигуряване. Патерналистичният по същността си довод за накърняване на правната му сигурност поради неинформираност за последиците от този избор не съответства на свободата на личността да действа, като същевременно търпи резултатите от действията си.“

<sup>2</sup> <https://www.minfin.bg/bg/pubs/1/9944>

<http://documents.worldbank.org/curated/en/357901497968905206/pdf/Bulgaria-FSAP-Update-2017-FSA-06092017.pdf>

Значимостта на правото на избор на осигурените лица във фазата на натрупване, съответно на изплащане, както и обстоятелството, че това право на избор е съществен елемент на дадена пенсионна схема, е видно и от законодателния подход на Европейската комисия (ЕК), видно от проекта на Регламент за Единен европейски пенсионен продукт<sup>3</sup>.

БАДДПО счита, че е много по-целесъобразно сега предлаганите промени в КСО да бъдат допълнени със законово уреждане на фазата на изплащане и тук принципът на „свободен и информиран избор“ на осигурените лица трябва да бъде трайно приложен и осигурените лица да могат да избират желанието от тях пенсионен продукт. Така законодателят ще демонстрира активна грижа за техните интереси.

## **2. Относно опитите за прокарване на лобистки законови разпоредби**

Макар Законопроектът да запазва възможността активи на ФДПО да се инвестират в инвестиционни имоти, с него се предлага въвеждането на нови задължения на ПОД, които обезсмислят тези инвестиции и би се наложила спешна продажба на съществуващи такива. По-конкретно, да се съпоставя доходността от конкретен имот с постигнатата доходност при управлението на целия инвестиционен портфейл на съответния ФДПО. Това е крайно некоректно предвид липсата на корелация между този отделен вид актив (имотът) и инвестиционният портфейл в цялост (като микс от различни класове активи с различен риск). Нещо повече, това противоречи и на чл. 19, т. 1, б. „в“ от Директива 2016/2341 (заменяща Директива 2003/41), която определя, че активите на ФДПО трябва да се инвестират така, че да се осигури сигурност, качество, ликвидност и доходност на портфейла като цяло, т.е. състоянието на портфейла се преценява в цялост, а не на ниво индивидуална инвестиция. ПОД ще са задължени да продадат имота в изключително кратък срок, ако доходността от него спадне, като без значение биха били настъпили промени в едногодишния срок, в който трябва да се извърши продажбата, вкл. и такива в посока нагоре. Опит за краен лобизъм е липсата на достатъчно дълъг и разумен отлагателен срок от влизането в сила на тази норма от закона (напр. поне 5 години), защото ПОД ще бъдат принудени да продават в общия едногодишен срок от влизане в сила на закона всички имоти, които не произвеждат доходност (вкл. и тези, които сега са в строеж). Предложените законови текстове вероятно ще обслужат“ някой, който се е насочил към имоти, които са в портфейла на ФДПО. Продажба обаче в кратък срок ще натисне цената надолу и подобна загуба ще се пренесе директно върху осигурените лица.

## **3. Относно многобройните делегации към наредби на КФН**

Основен правен принцип е значими обществени отношения да се уредят на законово ниво. В Законопроекта това обаче е пренебрегнато и се предлага широк кръг отношения да се уредят с наредби, които КФН сама приема и същевременно сама

---

<http://www.imf.org/en/About/Factsheets/Sheets/2016/08/01/16/14/Financial-Sector-Assessment-Program>

<sup>3</sup> Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on a pan-European Personal Pension product - PEPP (COM(2017) 343 final)

контролира и санкционира спазване изпълнението на създадените от нея изисквания. В допълнение, със Законопроекта и делегациите за бъдещи наредби се предвижда създаване на немотивирана свръхрегулация и е налице опит за неоправдана намеса в дейността на свободни стопански субекти, работещи в условия на конкуренция.

#### **4. Относно увеличаването на административна тежест**

Законопроектът съдържа множество общи и абстрактно формулирани разпоредби, оценъчни понятия и категории, а едновременно с това липсват обективни критерии. Редица текстове дават на КФН право на **субективна и непрозрачна преценка при осъществяване на надзора върху ПОД** и създават предпоставки за административен произвол. Могат да се посочат редица примери за неясни формулировки, които дават неограничени от закона правомощия на надзорния орган, както и надзаконови правомощия, които са в противоречие с принципа на правовата държава - одобряването на биометричните таблици, одобряването на акционери с над 10% участие, одобряването на членовете на управителните и надзорните органи на ПОД и др. подобни.

Предложените нови текстове **изобилстват от оценъчни критерии и неясни понятия, за които не са предвидени дефиниции**, но за чието спазване КФН е призвана да следи и има възможност да санкционира. Необходимо е максимално да се редуцира субективната преценка на регулатора, вкл. със създаване на прецизни дефиниции.

Драстично са **засилени санкционните правомощия на КФН**, напр. възможността да отнеме лиценз на ПОД дори в хипотезата на формални и несистемни нарушения. Трудно може да се направи извод, че възможността да бъде наложена най-тежката санкция за маловажни и несъществени нарушения цели да защити обществения интерес и стабилността на сектора по допълнително пенсионно осигуряване. Предвидено е, без аргументи и без адекватна оценка на въздействието, драстично завишаване на санкциите.

Предложени са силно завишени изисквания спрямо управителните и контролните органи на ПОД, което е в защита на осигурените лица и управлението на техните пенсионни спестявания. Поради тази причина, **необходимо е законодателят да въведе аналогични изисквания и спрямо членовете и администрацията на КФН, защото защитата на осигурените лица налага също компетентен и независим финансов надзор.**

Въвеждането на нови и промяната на съществуващи лицензионни, разрешителни и одобрителни режими винаги трябва да става с особено внимание, за да се избегне **свръхрегулиране на бизнеса**. Специалният Закон за ограничаване на административното регулиране и административния контрол върху стопанската дейност (ЗОАРАКСД) изисква изчерпателно да се установят изискванията за издаване на лиценз, основанията за отказ от издаване и за отнемане на вече издаден лиценз. В Законопроекта обаче изискванията са неизчерпателно посочени и са формулирани абстрактно (напр. представяне на „други документи“, определени от КФН или нейния Заместник-председател по Осигурителен надзор (Заместник-председател) и др. Подобни широки формулировки създават условия за субективно прилагане и противоречат на посочения закон, целящ ограничаване на административното регулиране.

С редица разпоредби на законопроекта се прехвърлят правомощия от заместник-председателя на КФН към пълния състав на Комисията като колегиален орган. В повечето случаи със сигурност това ще наруши принципа на процесуална икономия и ефективност. Нещо повече. Прехвърлянето на правомощията от едноличния към горестоящия орган ще има за резултат размиването на отговорността от взетите решения и изключване на възможността за контрол над акта от горестоящия орган, което е една от важните гаранции за законосъобразност и правилност на административната дейност.

Сроковете, процедурите и компетентният орган в различни лицензионни, разрешителни и одобрителни производства са неясни и създават объркване. Това е от съществено значение и особено при отрицателните актове във връзка с тяхното обжалване. Предлагат се основания за отказ, които са изключително субективни и следователно крият риск за превратното им прилагане. От своя страна високата степен на субективна преценка на КФН или на Заместник-председателя на практика води до **невъзможност за съдебен контрол, тъй като последният е винаги само за законосъобразност, но не и за целесъобразност.**

#### **5. Относно предвидените в законопроекта глоби и санкции**

БАДДПО счита за неприемливо необоснованото завишаване на имуществените санкции спрямо ПОД и персонално към лицата, управляващи дружествата, тъй като те се превръщат в санкции несъизмеримо по-високи отколкото тези, налагани на юридически и физически лица, извършили подобни или много по-сериозни нарушения. Прави впечатление, че предлаганият със законопроекта размер на глобите и санкциите за ПОД е значително по-висок отколкото тези, определени в закони, определящи размерите за аналогични финансови институции /застрахователни, кредитни и т.н./.

#### **6. Относно противоречията с европейското законодателство**

6.1. На база анализ на съдебната практика на Европейския съд за правата на човека, а и на изрични доклади на ЕК могат да се изведат следните важни, макар и неизчерпателни, общи правни принципи и характеристики на правовата държава, които са нарушени със законопроекта:

а) принцип на правната сигурност, който изисква разпоредбите да са ясни и предвидими (особено за адресатите им, подчинени на тях), докато в **Законопроекта се съдържат множество общо формулирани норми, които дават възможност за превратно тълкуване от прилагания административен орган.**

б) забрана на произвол на изпълнителната власт, което следва да се разбира, че всяка намеса на публичната власт в сферата на частната дейност на дадено лице трябва да има правна основа и да е оправдана от установени в законодателството съображения и да се осигурява защита срещу произволна или непропорционална намеса. Нуждата от подобна защита е общ принцип на правото на Европейския съюз (ЕС), докато в **Законопроекта трайно е прокарана тенденцията за прекомерност в изискванията към различни аспекти от дейността поднадзорните лица и в надзорните мерки и санкции спрямо тях.**

6.2. Законопроектът е в противоречие и с Директива 2016/2341 (заменяща Директива 2003/41) относно принципите на инвестиране на активите на ФДПО. Това е

така, защото със Законопроекта се предвижда възможност за санкциониране на отделна инвестиция, а не както изисква Директивата (стара и нова), транспонирана в българското законодателство, за преценка дали ПОД е положило дължимата грижа на ниво целия портфейл на ФДПО като микс от активи.

**В заключение трябва да се посочи, че в контекста на гореизложеното становище БАДПО има редица конкретни бележки и предложения по различни текстове на законопроекта, които ще бъдат представени на народните представители преди неговото обсъждане на второ четене в КТСДП и КФБ.**

ПРЕДСЕДАТЕЛ:

/Никола Абаджиев/