

Формуляр за частична предварителна оценка на въздействието*
(Приложете към формуляра допълнителна информация/документи)

Институция: Министерство на финансите **Нормативен акт:** Закон за изменение и допълнение на Кодекса за социално осигуряване (ЗИД на КСО)

За включване в оперативната програма на Министерския съвет за периода: юли – декември 2017 г. **Дата:** 21.06.2017 г.

Контакт за въпроси: Надя Даскалова
Елена Петрова, Христина Пендичева **Телефон:** 02/98592469, 02/98592456,
02/98592433

1. Дефиниране на проблема:

1.1. Кратко опишете проблема и причините за неговото възникване. Посочете аргументите, които обосновават нормативната промяна.

В надзорната практика на Комисията за финансов надзор (КФН) са констатирани редица проблеми и законодателни пропуски по отношение на пенсионните фондове. Също така, вследствие на проведените през 2016 г. и началото на 2017 г. прегледи на активите на пенсионните фондове са идентифицирани несъответствия с международни и европейски практики и препоръки. Отстраняването на посочените несъответствия е и ангажимент, поет от България в Националната програма за реформи, с което да се отговори на препоръките на Съвета на ЕС от 2015 г. и 2016 г.

Констатирани са следните основни проблеми:

- липса на адекватни изисквания към корпоративното управление на пенсионноосигурителните дружества (ПОД), вкл. изискванията към лицата, притежаващи квалифицирано участие в капитала на ПОД и членовете на управителните и контролни органи на ПОД;
- липса на адекватни изисквания към квалификацията и последващото обучение на осигурителните посредници;
- недостатъчна регламентация на свързаните с ПОД лица с цел предотвратяване на конфликт на интереси и ограничаване на възможностите им за сделки със свързани лица;
- липса на подробни разпоредби на функциите на банките-попечители на ПОД и на дефиниране на тяхната отговорност;
- ограничения за промяна на участието и прехвърляне на средства в друг пенсионен фонд (ПФ);
- ниски размери на санкциите, при нарушение на разпоредбите на КСО;
- несъответствие с правото на Европейския съюз (ЕС) с оглед на възможността за използване на пола като актюерски фактор при определяне на размера на пожизнената пенсия за старост от универсален пенсионен фонд;
- несъответствие с правото на Европейския съюз (ЕС) поради липса на изискване за използване на идентификационен код на правния субект (ИКПС);
- инвестиционните ограничения относно видовете инструменти, в които могат да инвестират пенсионните фондове не осигуряват възможност за постигане на по-висока доходност;
- необходимост от вменяване на правомощия в компетентност на КФН като колективен орган, вместо на заместник-председателя на КФН.

1.2. Опишете какви са проблемите в прилагането на съществуващото законодателство или възникналите обстоятелства, които налагат приемането на ново законодателство. Посочете възможно ли е проблемът да се реши в рамките на съществуващото законодателство чрез промяна в организацията на работа и/или чрез въвеждане на нови технологични възможности (например съвместни инспекции между няколко органа и др.).

Към момента в нормативната уредба не се съдържат редица необходими изисквания към корпоративното управление на ПОД, не е налице одобрителен режим за членовете на управителните и контролни органи (за разлика от други финансови институции), недостатъчни са изискванията за компетентност към осигурителните посредници, не са регламентирани в пълнота функциите на банките попечители, режима на инвестиране в някои случаи е прекалено рестриктивен, а забраната за инвестиции в свързани с лица не е достатъчно ефективна.

Тъй като става въпрос за изисквания, подлежащи на регламентация на законово ниво, не е възможно посочените по-горе проблеми да бъдат решени единствено посредством организационни мерки и да бъдат преодолен без приемане на изменения в нормативната уредба.

Последващи организационни и/или технологични мерки е възможно да бъдат съпътстващи, тъй като с нормативния акт ще се установят трайни и унифицирани правила за поведение от страна на компетентните органи.

1.3. Посочете дали са извършени последващи оценки на нормативния акт, или анализи за изпълнението на политиката и какви са резултатите от тях?

Не е извършвана последваща оценка на КСО по смисъла на чл. 22 от Закона за нормативните актове (ЗНА). В практиката са установени и анализирани проблеми, свързани с прилагането на част втора от КСО, като се налага изводът, че за преодоляването им са необходими промени на законово ниво.

2. Цели:

Посочете целите, които си поставя нормативната промяна, по конкретен и измерим начин и график, ако е приложимо, за тяхното постигане. Съответстват ли целите на действащата стратегическа рамка?

Предложените с проекта промени имат за цел защита на интересите на осигурените лица и пенсионерите в ПФ посредством усъвършенстване на изискванията за осъществяване на дейността по допълнително пенсионно осигуряване. Цели се въвеждането на:

- по-високи изисквания към корпоративното управление на ПОД, вкл. въвеждането на изискванията към лицата, притежаващи квалифицирано участие в капитала на ПОД и членовете на управителните и контролни органи на ПОД;
- по-високи изисквания към квалификацията и последващото обучение на осигурителните посредници;
- регламентация на свързаните с ПОД лица с цел предотвратяване на конфликт на интереси и ограничаване на възможностите им за сделки с такива лица;
- детайлизиране на функциите на банките-попечители на ПОД и дефиниране на тяхната отговорност;
- въвеждане на облекчения при промяна на участието и прехвърляне на средства в друг ПФ;

- разширяване на инвестиционните ограничения относно видовете инструменти, в които могат да инвестират пенсионните фондове с цел осигуряване на възможност за постигане на по-висока доходност;
- прецизиране и допълване на правомощията на КФН като колективен орган, както и на заместник-председателя на КФН.

Предвидените изменения са в унисон със заложените цели за регулиране и надзор над дейността по допълнително пенсионно осигуряване съгласно чл. 120б, ал. 1 от КСО и чл. 11 от Закона за Комисията за финансов надзор (ЗКФН), като част от тях са свързани и с изпълнение на ангажиментите, залегнали в Националната програма за реформи Европа 2020.

3. Идентифициране на заинтересованите страни:

Посочете всички потенциални засегнати и заинтересовани страни, върху които предложението ще окаже пряко или косвено въздействие (бизнес в дадена област/всички предприемачи, неправителствени организации, граждани/техни представители, държавни органи, др.).

1. Осигурените лица и пенсионерите в ПФ- общият брой на осигурените лица в четирите вида пенсионни фондове към 31.12.2016 г. е 4 472 676 души, по данни на КФН: <http://www.fsc.bg/bg/novini/predvaritelni-rezultati-ot-deynostta-po-dopalnitelno-pensionno-osiguryavane-za-2016-g--8386.html>;
2. Девет ПОД, които управляват 27 пенсионни фонда и 2 пенсионни фонда по професионална схема;
3. Лица, работещи за ПОД (напр. членове на управителните и контролни органи, осигурителни посредници);
4. Лица, притежаващи или възнамеряващи да придобият квалифицирано участие в капитала на ПОД;
5. Банките-попечители на ПФ;
6. Участници на финансовите пазари (напр. емитенти на финансови инструменти, управляващи дружества, колективни инвестиционни схеми, дружества със специална инвестиционна цел, алтернативни инвестиционни фондове и др.);
7. Одиторите на годишните финансови отчети на ПОД и управляваните от тях фондове;
8. Централен депозитар АД;
9. Компетентните органи по прилагането на част втора от Кодекса за социално осигуряване – промените имат пряко отношение към дейността на КФН, а отделни изменения – и към дейността на Националната агенция за приходите (НАП).

4. Варианти на действие:

Идентифицирайте основните регулаторни и нерегулаторни възможни варианти на действие от страна на държавата, включително варианта „без действие“.

Вариант 0 „Без действие“ и Вариант 1 „Приемане на ЗИД на КСО“.

Вариант за действие 0 „Без действие“:

При този вариант ще се наблюдават редица проблеми, основните от които са:

- управление на активите на ПФ съобразно остарял инвестиционен режим, който допуска и инвестиции в de facto свързани лица;

- риск от недобри практики в корпоративното управление на ПОД и отсъствие на нормативна опора за адекватни мерки от надзорния орган в някои области;
- ниско ниво на дейността по осигурително посредничество и негативен ефект върху потребителите;
- недостатъчно ефективен контрол от банките попечители;
- прилагане на остаряла уредба, която не е в синхрон с други изисквания, и произтичащи от това проблеми при прилагането ѝ;
- неизпълнение на ангажименти произтичащи от правото на ЕС

Вариант за действие 1 „Приемане на ЗИД на КСО“:

При този вариант ще бъдат осигурени:

- по-добри възможности за инвестиране на средствата на ПФ- ще се постигне чрез предоставянето на допълнителни възможности за диверсификация при инвестиране на активите на пенсионните фондове посредством разширяване кръга на допустимите финансови инструменти, като се въвеждат необходимите ограничения и лимити на инвестициите, както и посредством повишаване на лимитите за инвестиране в тези инструменти. Също така, се доразвиват инвестиционните ограничения в един емитент с оглед избягване на концентрация;
- по-високи изисквания към управлението на ПОД- чрез въвеждането на изисквания към членовете на управителните и контролните органи по отношение на тяхната квалификация, професионален опит, добра репутация; въвеждане на забрана изпълнителните директори и прокуристите да заемат друга длъжност по трудов договор, освен в качеството им на преподаватели във висши училища или сътрудници в научни институти. Предвижда се управлението и представителството на ПОД да се осъществява съвместно най-малко от две лица, което осигурява завишена отговорност при вземането на решения; Също така, ПОД е длъжно да изгради ефективна система за управление на риска, както и система за вътрешен контрол, която да гарантира спазването на нормативната уредба, вътрешните документи, сключените договори и принципите за икономичност, ефикасност и ефективност на осъществяваните дейности. В допълнение, се регламентира вътрешния одит в дружеството, като се предвижда той да се осъществява от отделно лице или специализирано звено и да включва оценка на адекватността и ефективността на системата за вътрешен контрол и другите елементи на системата за управление;
- по-компетентно осъществяване на дейността по осигурително посредничество- чрез въвеждане на по-високи изисквания към осигурителните посредници при запазване на отговорността на ПОД за действията им. ПОД се задължават да осигурят обучение на лицата, с които възнамеряват да сключат договор за осигурително посредничество, както и да създадат нужната организация за последващото им обучение и инструктаж ;
- по-ефективен контрол от банките попечители - чрез въвеждане на задължение за банката - попечител да упражнява контрол на тримесечна база върху оценката на активите на всеки фонд. Също така, се регламентира отговорността на банката-попечител за всички претърпени вреди, произтичащи от неизпълнение на нейните попечителски задължения спрямо ПОД;
- по-добри възможности за реакция на надзорния орган и засилено превантивно действие на налаганите наказания, което е съобразено с тежестта на съответните нарушения- чрез въвеждане на диференциран размер на глобите

и санкциите за нарушение на разпоредбите на част втора от КСО според тежестта на нарушенията, което дава възможност на административно-наказващия орган да определя по-справедливо наказание. Също така, се предвиждат промени и в уредбата на принудителните административни мерки, които ще дадат възможност на надзорния орган своевременно да реагира в защита на интересите на осигурените лица и пенсионерите по адекватен на възникналите проблеми начин;

- по-добра защита на интересите на осигурените лица и пенсионерите- чрез постигане на посочените по-горе цели;
- осъвременена нормативна уредба -чрез постигане на посочените по-горе цели.

5. Негативни въздействия:

Опишете качествено (при възможност – и количествено) всички значителни потенциални икономически, социални, екологични и други негативни въздействия за всеки един от вариантите, в т.ч. разходи (негативни въздействия) за идентифицираните заинтересовани страни в резултат на предприемане на действията. Пояснете кои разходи (негативни въздействия) се очаква да бъдат второстепенни и кои да са значителни.

При Вариант 0 ще се наблюдават описаните в т. 4 проблеми, като те имат значително негативно въздействие върху правата и интересите на осигурените лица и пенсионерите. По отношение на компетентните органи, за КФН няма да е налице възможност за реакция на някои проблеми, които се констатират в практиката и не попадат понастоящем в обхвата на законовите изисквания, а за НАП - не са налице промени. За останалите заинтересовани лица не са налице промени. При липса на въвеждане на изисквания на правото на ЕС относно пола като актюерски фактор ще бъде стартирана наказателна процедура срещу България.

Осъществяването на Вариант 1 е свързано с допълнителни разходи за ПОД, банките попечители, КФН и НАП. Налице са и допълнителни задължения за лицата, работещи за ПОД, в т.ч. членовете на управителните и контролни органи и осигурителните посредници, както и лицата, възнамеряващи да придобият квалифицирано участие в капитала на ПОД, одиторите, както и за Централен депозитар.

При вариант 1 не се очаква негативно въздействие върху осигурените лица и пенсионерите.

6. Положителни въздействия:

Опишете качествено (при възможност – и количествено) всички значителни потенциални икономически, социални, екологични и други ползи за идентифицираните заинтересовани страни за всеки един от вариантите в резултат на предприемане на действията. Посочете как очакваните ползи кореспондират с формулираните цели.

При Вариант 0 няма положителни въздействия.

При Вариант 1 са налице значителни ползи, основните от които са свързани с цялостно засилване на защитата на интересите на осигурените лица и пенсионерите и тяхната информираност, както и укрепване на доверието в дейността по допълнително пенсионно осигуряване.

Посредством промените ще се осигурят възможности за постигане на по-добри резултати при инвестирането на средствата на ПФ, ще се подобри управлението на

ПОД и ПФ в цялост, ще се повиши качеството на посредническата дейност, ще се осигури осъществяването на по-пълнен контрол от банките-попечители, ще се засили надзора над дейността по допълнително пенсионно осигуряване, ще се способства за подобряване на конкуренцията на пазара посредством облекчаване на прехвърлянето на средства в друг ПФ, ще се актуализира и облекчи режима на отпускане на пенсия от УПФ, ще се постигне привеждане на уредбата в съответствие с изисквания на правото на ЕС, както и прецизирането ѝ в редица насоки.

7. Потенциални рискове:

Посочете възможните рискове от приемането на нормативната промяна, включително възникване на съдебни спорове.

Не са идентифицирани възможни конкретни рискове от приемането на ЗИД на КСО.

8.1. Административната тежест за физическите и юридическите лица:

Ще се повиши

Ще се намали

Няма ефект

Ще се повиши административната тежест за ПОД от гледна точка на засилените изисквания спрямо управителните им органи, както и разходите на ПОД и задълженията им спрямо осигурителните посредници, вкл. от гледна точка на разходите за обучение на лицата, с които възнамеряват да сключат договор за осигурително посредничество.

8.2. Създават ли се нови регулаторни режими? Засягат ли се съществуващи режими и услуги?

Със ЗИД на КСО се въвежда одобрителен режим на членовете на управителните и контролни органи на ПОД. Целта на въведения режим е предотвратяване на възможността до управлението на дружеството да бъде допуснато лице, което не отговаря на предвидените в закона изисквания и не е подходящо да осъществява функции с изключително обществено значение. Режимът на одобрение на тези лица е аналогичен с тези, в други актове, действащи в областта на небанковия финансов сектор.

Доразвиват се и други съществуващи административни производства, като например производството по издаване на пенсионна лицензия, производството по издаване на разрешение за придобиване на квалифицирано акционерно участие и др, като се развиват правилата за тяхното осъществяване и се прецизират и допълват основанията за отказ за издаване на разрешение или одобрение.

9. Създават ли се нови регистри?

Не се създават нови регистри.

Когато отговорът е „да“, посочете колко и кои са те

10. Как въздейства актът върху микро-, малките и средните предприятия (МСП)?

Актът засяга пряко МСП

Актът не засяга МСП

Няма ефект

11. Проектът на нормативен акт изисква ли цялостна оценка на въздействието?

Да

Не

12. Обществени консултации:

Обобщете най-важните въпроси за консултации в случай на извършване на цялостна оценка на въздействието или за обществените консултации по чл. 26 от Закона за нормативните актове. Посочете индикативен график за тяхното провеждане и видовете консултационни процедури.

По проекта на ЗИД на КСО ще бъде проведена обществена консултация по реда на чл. 26 от ЗНА през месец юни 2017 г.

13. Приемането на нормативния акт произтича ли от правото на Европейския съюз?

Да

Не

Основната част от предложените със ЗИД на КСО промени не са насочени към транспониране на актове на ЕС, но отделни разпоредби са свързани с въвеждане на изисквания на европейското законодателство. Актовете на ЕС, във връзка с които са предвидени изменения, са:

Директива 79/7/ЕИО на Съвета относно постепенното прилагане на принципа за равното третиране на мъжете и жените в сферата на социалното осигуряване (чл. 4, параграф 1 от директивата) - употребата на посочените данни се забранява с решение на Съда на Европейския съюз по дело С-318/13.) и вследствие на процедура EU Pilot № 6013/14/JUST на Европейската комисия.

Насоки относно употребата на идентификационния код на правния субект, приети на 11 септември 2014 г. от Европейския орган за застраховане и професионално пенсионно осигуряване.

Моля посочете изискванията на правото на Европейския съюз, включително информацията по т. 8.1 и 8.2, дали е извършена оценка на въздействието на ниво Европейски съюз, и я приложете (или посочете връзка към източник).

14. Име, длъжност, дата и подпис на директора на дирекцията, отговорна за изработването на нормативния акт:

Име и длъжност: Цветанка Михайлова, директор на дирекция „Регулация на финансовите пазари“ в Министерството на финансите

Дата: 21.06.2017 г.

Подпис:

.....