

МОТИВИ

към проект на Закон за уреждане на отношенията свързани с личните сметки за безналични ценни книжа, водени в регистрационната система на Централен депозитар АД

Проектът на Закон за уреждане на отношенията свързани с личните сметки за безналични ценни книжа, водени в регистрационната система на Централен депозитар АД („законопроектът“) цели да уреди отношенията, свързани с неактивните лични сметки за безналични акции, придобити срещу инвестиционни бонове по реда на глава осма от Закона за преобразуване и приватизация на държавни и общински предприятия (отм., ДВ, бр. 28 от 19.03.2002 г.), водени в централния регистър за безналични ценни книжа от „Централен депозитар АД“, и последиците при липса на идентификация на притежателите им.

Причини за изработването на законопроекта

В резултат на проведената през 1996 г. – 1997 г. първа вълна на масовата приватизация, повечето пълнолетни български граждани получават безплатни акции от предприятията, в които работят, както и бонови книжки с 25 000 инвестиционни бона. Тези бонове дават право за участие в търговете от масовата приватизация, както и възможност срещу тях да се придобият акции от новоучредените приватизационни фондове.

През 1998 г. информацията за лицата, придобили акции от масовата приватизация е прехвърлена от Центъра за масова приватизация към Министерски съвет в „Централен депозитар“ АД (ЦД АД) в т.нар. „Регистър А“, в който акциите се съхраняват по лични сметки на техните притежатели. Част от тези акции впоследствие са прехвърлени от своите притежатели или техните наследници в т.н. „Регистър Б“, в който акциите се съхраняват по подсметки на клиенти при инвестиционен посредник – член на ЦД АД.

„Спящите акции“ от масовата приватизация са ценни книжа, които се съхраняват в лични сметки на акционерите в „Регистър А“, поддържан от ЦД АД и с тях не са предприемани никакви разпоредителни действия в продължение на много години. По данни на ЦД АД, тези акции са с номинална стойност около 2 милиарда лева и са собственост на около 2,5 милиона акционери. Наречени са „спящи“, тъй като собствениците им не са предприемали действия с тях за дълъг период от време, съответно в по-голямата част от случаите не са участвали в корпоративното управление на дружествата чрез общото им събрание, и/или не са получавали доходи от тези акции, или акциите не са били предмет на разпореждане, в т.ч. в случаите на наследяване. Тези акции не се съхраняват от инвестиционен посредник, какъвто следва да бъде обичайния подход за допуснати до търговия на регулиран пазар ценни книжа.

Освен акции на публични дружества от масовата приватизация, в „Регистър А“ се съхраняват сметки за акции на непублични дружества от масовата приватизация, както и на всички останали непублични дружества с безналични акции.

Посочените особености по поддържане на сметките на лицата в „Регистър А“ са възникнали вследствие процеса на масовата приватизация и са били продиктувани от необходимостта да се защитят в максимална степен правата на лицата, придобили акции в този процес, но същевременно не са отчетени промените, настъпили в националното законодателство и приложими спрямо дейността на Централен депозитар АД и инвестиционните посредници, а именно приемането на Регламент (ЕС) 909/ 2014 за

подобряване на сетълмента на ценни книжа в ЕС и за централните депозитари на ценни книжа, както и на Директива 2014/65/ЕС относно пазарите на финансови инструменти.

Регламент (ЕС) 909/ 2014 въвежда основните изисквания към централните депозитари на ценни книжа, чиято основна дейност е да предлагат услуги по регистрацията на емисии ценни книжа, централно поддържане и услуги по сетълмент, като обичайната им функция включва поддържане на сметки за сетълмент на финансови инструменти за техните членове за ценни книжа, допуснати до търговия на регулиран пазар. В повечето държави членки на ЕС депозитарните институции не осъществяват директна комуникация с крайните собственици (притежатели) на ценни книжа, а действат чрез участниците в управляваните от тях системи. Само в няколко европейски държави (Гърция и Кипър) е предвидена възможност крайните собственици да сключват директно договор с депозитарната институция за съхранение на притежаваните от тях ценни книжа. Дори и в този случай на директно държане на ценните книжа чрез лични сметки, когато притежателите им възнамеряват да ги продадат, те следва да се прехвърлят при инвестиционен посредник, който е участник в депозитарната институция. Същевременно, по отношение на акциите, включително тези, придобити от масовата приватизация, намират приложение изискванията на Директива 2014/65/ЕС и Закона за пазарите на финансови инструменти, с които е въведена, чрез които е установен принципът за съхранение и търговия с финансови инструменти чрез инвестиционни посредници, спрямо дейността на които са предвидени строги изисквания към дейността, голяма част от които са насочени към защита интересите на инвеститорите във финансови инструменти.

Посочените по-горе икономически промени през 90-те години на 20-ти век, свързани основно с процеса на масовата приватизация, обуславят проблеми, които са актуални и понастоящем за българския капиталов пазар по няколко причини:

- незнание от страна на лицата, съответно наследниците им, за притежаваните от тях акции, придобити по време на масовата приватизация и съответно неупражняване на правата, произтичащи от това – акционерите не участват в общите събрания на акционерите и не получават дивиденди; дружествата обявяват разпределение на дивиденди, които на практика не биват потърсени от притежателите на „спящи акции“ и след изтичане на 5 г. давностен срок се връщат в дружеството;

- акционерна собственост с приблизителна стойност от 2 млрд. лв. по номинал, притежавана от около 2, 5 млн. граждани, не се управлява ефективно;

- възползване от страна на някои публични дружества от незнанието на акционерите, вследствие на което дружествата се управляват с миноритарен дял и се прилагат недобри корпоративни практики, които не са в интерес на миноритарните акционери;

- пазарната ликвидност е изключително ниска - нисък обем на свободно търгуемите ценни книжа¹, което е фактор и за ниска ликвидност на ценните книжа на самите дружества;

- посочените по-горе характеристики на българския капиталов пазар го определят като неатрактивен за инвеститорите, поради което той не е достатъчно полезен за националната икономика;

- акционерите на публичните дружества нямат икономически интерес да се разпоредят със собствеността си поради ниските пазарни цени, високите транзакционни разходи и/или липсата на търсене за книгата.

¹Статистика за обема свободно търгуеми ценни книжа по емисии и дружества, изготвяна ежедневно, към определена дата и брой акционери, притежаващи съответните книжа: http://www.csd-bg.bg/STATISTIC/FREE_FLOAT_20200422.pdf

Посоченото по-горе е валидно до голяма степен и за акциите на непублични компании, с изключение на особеностите, произтичащи от публичния статут на компаниите.

Концепция за личните сметки в Регистър А

Вследствие на посочените особености и отчитайки водените дискусии сред пазарните участници, инициирани неколккратно и от страна на ЦД АД в периода 2015 – 2017 г., в периода януари-февруари 2019 г. Министерството на финансите публикува за обществено обсъждане Концепция за личните сметки в т.нар. „Регистър А“ (Концепцията).

По-конкретно, в Концепцията се предлагат последователни стъпки за решаване на проблемите, натрупани и обсъждани многократно от инвестиционната общност по отношение раздвижването на „спящите“ акции от масовата приватизация. За реализирането на Концепцията, същата предвижда предприемане на съответните законодателни и подзаконовни актове.

Концепцията предвижда като незаконодателна мярка, първоначално провеждане на информационна кампания, в рамките на която неактивните притежатели на акции в публични и непублични дружества от масовата приватизация да бъдат насърчени да активизират своето участие в тях.

Въз основа на мерките, разгледани в Концепцията, се предлагат и законодателни изменения, в изпълнение на които се предлага и проекта на Закон за уреждане на отношенията свързани с личните сметки за безналични ценни книжа, водени в регистрационната система на ЦД АД (Закон за Регистър А), който ще бъде с временен характер. Основните мерки, предлагани със законопроекта са в следните направления:

Ценни книжа допуснати до търговия водени по лични сметки в „Регистър А“ – задължение за прехвърлянето им по подсметки към инвестиционни посредници в „Регистър Б“

С проекта на закон, по отношение на ценните книжа, които са допуснати до търговия на регулиран пазар включително тези от масовата приватизация, целта е да се активизират притежателите им, в рамките на предварително определен срок от една година, да предприемат действия по прехвърлянето на ценните им книжа от лични сметки в „Регистър А“ към подсметки при инвестиционен посредник - в „Регистър Б“. По този начин по отношение на търгуемите ценни книжа, каквито са акциите на публични дружества, ще се прилагат адекватно принципите, въведени от Директива 2014/65/ЕС, а именно ценните книжа да бъдат водени по подсметки на инвестиционните посредници - членове на „Централен депозитар“ АД.

За целите на прехвърлянето се предлага Комисията за финансов надзор с наредба да уреди реда и условията за идентификация на лицата при прехвърляне на акции, придобити срещу инвестиционни бонове по реда на глава осма от Закона за преобразуване и приватизация на държавни и общински предприятия (отм., ДВ, бр. 28 от 19.03.2002 г.) от лични сметки към клиентски подсметки, включително процедурите за идентификация на лицата, както и условията и документите, в случаите на наследяване от повече от едно лице. В тази наредба следва да се уредят и реда и условията за служебно прехвърляне към инвестиционен посредник на ценните книжа, които към датата на изтичане на срока от 1 година са държани по лични сметки, не са прехвърлени от притежателите им в този срок, но в предходен период са били прехвърляни към клиентски подсметки към член на ЦД АД и не отговарят на условията за неактивни сметки.

В допълнение, за целите на улесняване на прехвърлянето се предлага в срок от 2 години от влизане в сила на закона да не се събират такси от лицата, притежатели на сметки в „Регистър А“ и техните наследници, в случаите в които те желаят да направят проверка за наличност чрез инвестиционен посредник, действащ като регистрационен агент, за акции, придобити срещу инвестиционни бонове по реда на глава осма от Закона за преобразуване и приватизация на държавни и общински предприятия (отм., ДВ, бр. 28 от 19.03.2002 г.), както и да не се изисква сключването на договор за регистрационно агентство. В този срок се предлага Фондът за компенсиране на инвеститорите в ценни книжа да не определя и да не събира годишни вноски на инвестиционните посредници върху клиентски активи – акции, придобити срещу инвестиционни бонове по реда на глава осма от Закона за преобразуване и приватизация на държавни и общински предприятия (отм., ДВ, бр. 28 от 19.03.2002 г.).

Неактивни лични сметки за акции в публични дружества от масовата приватизация, които не са прехвърлени в срок от 1 година от влизането в сила на закона от лични сметки в „Регистър А“ по подсметки към инвестиционни посредници в „Регистър Б“

След изтичане на срока от 1 година за задължителното прехвърляне на допуснатите до търговия акции в клиентски подсметки на лицата към инвестиционен посредник, се предлага акциите на публични дружества от масовата приватизация, дефинирани като „спящи“, които не са прехвърлени по клиентски подсметки към инвестиционен посредник в „Регистър Б“, да се прехвърлят в специално създаден за целта инвестиционен фонд.

Инвестиционният фонд ще може да упражнява без ограничение всички права по прехвърлените в него акции, в това число право на глас, дивидент, ликвидационна квота, право да ги залага и заема, да ги продава.

Срещу прехвърлените във фонда „спящи акции“ се предлага лицата да получат дялове от този специално създаден фонд, равностойни на притежаваните от тях акции. Лицата, които имат право да получат дялове от инвестиционния фонд, съответно техните законни наследници, ще имат възможност в рамките на нормативно определен период от 5 години да поискат от фонда обратно изкупуване на получените дялове, но не по-рано от изтичане на 1 година от разпределянето на дяловете им, или съответно да потвърдят желанието си да останат дялопритежатели.

Инвестиционен фонд. Управляващо дружество. Управляващ комитет.

Инвестиционният фонд следва да бъде управляван от управляващо дружество. Управляващото дружество на инвестиционния фонд следва да изготви и представи стратегия по какъв начин да бъде структуриран фонда, както и как да бъде осигурена достатъчна ликвидност, за да могат лицата да получат паричната равностойност на притежаваните от тях дялове във фонда в 5-годишния период (фондът ще бъде затворен за обратно изкупуване за 1 година).

Предвижда се след изтичане на 5-годишен срок, в случай че лицата продължат да не проявяват заинтересованост и не са заявили обратно изкупуване, съответно желание да останат дялопритежатели, фондът да изкупи обратно дяловете им и паричните средства, съответстващи на непотърсените дялове, да бъдат внесени в специално открита парична сметка.

В срок от още 5 години, лицата ще имат право да потърсят паричните средства, съответстващи на притежаваните от тях дялове и ако пропуснат да направят това в допълнителния 5-годишен срок, средствата ще бъдат внесени в държавния бюджет.

В тази връзка се предлага изборът на управляващо дружество да се извърши от управляващ комитет, чрез конкурсна процедура, съобразно критерии за подбор, определени от управителния комитет, в който са представени всички заинтересовани страни, специално създаден за тази цел, чието административно обслужване на оперативната дейност ще бъде възложено на ЦД АД.

Акции от масовата приватизация, които не са допуснати до търговия

Същевременно, в законопроекта се предлагат мерки и по отношение на акциите от масовата приватизация, които не са допуснати до търговия, и са държани по сметки в „Регистър А“, с цел преодоляване на незаинтересоваността на акционерите. По отношение на тези акции се предлага с цел активизиране на акционерите, същите да се идентифицират за актуализация на данните пред инвестиционен посредник, в качеството му на регистрационен агент или пред ЦД АД.

В случай, че не го направят в рамките на 1 година, се предлага акциите да се прехвърлят в портфейл, управляван от управляващо дружество, с цел съхранение и управление на тези акции, като за този портфейл ще се приложат аналогични процедури по избор на управляващо дружество, както за управляващото дружество на инвестиционния фонд за акциите на публични дружества.

За период от 5 години, управляващото дружество ще съхранява и управлява акциите от масовата приватизация, които не са допуснати до търговия на регулиран пазарот името и за сметка на лицата и ще може да упражнява всички права по тях от тяхно име и за тяхна сметка, без да може да се разпорежда с тях. По време на този период, лицата ще имат възможността да се идентифицират пред управляващото дружество като собственици на акциите и да укажат дали желаят управляващото дружество да продължи да съхранява и управлява акциите или лицето желае акциите му да бъдат върнати по лична сметка в „Регистър А“ или да бъдат прехвърлени за съхранение и/или управление при друго лице.

След изтичане на 5-годишен срок на управление на акциите от портфейла, се предлага управляващото дружество да бъде задължено да продаде тези акции, за които акционерите не са се идентифицирали. След продажбата им, управляващото дружество прехвърля паричната равностойност на акциите по предходното изречение по специално открита парична сметка. Същевременно, управляващото дружество е длъжно да положи разумни усилия да идентифицира и уведоми лицата, притежатели на акции, чиито акции са били обект на продажба за правото им да получат паричната равностойност.

Правото на лицата да получат паричната равностойност на притежаваните и продадени акции се погасява в срок от 5 години от прехвърлянето на паричната им равностойност по специално открита клиентска парична сметка, след което неполучените парични средства натрупани по специално откритата парична сметка се прехвърлят в държавния бюджет.

Финансови средства, необходими за прилагането на новата уредба

Процесът по организиране и провеждане на информационната кампания е свързан с разходи. Средствата следва да се предвидят от държавния бюджет, като част от образователна програма, насочена към крайните притежатели на ценните книжа.

За притежателите на ценни книжа в публични дружества, ще възникнат разходи за съхранение на ценните книжа при инвестиционен посредник, за съхранение, за вписване на наследяване и евентуална продажба. За притежателите на акции от масовата приватизация в непублични дружества ще възникнат разходи по вписване на наследяване и евентуална продажба. Предварителните очаквания са в рамките на

периода на информационната кампания около 20% от лицата с лични сметки да прехвърлят активите си или да извършат процедура по наследяване. Разходите за притежателите на спящи акции ще бъдат сведени до минимум, тъй като се предлага Централен депозитар АД, Българска фондова борса АД и инвестиционните посредници да освободят операциите с тези акции от такси и комисионни.

За държавата и общините в качеството им на притежатели на акции и облигации, допуснати до търговия на регулиран пазар, държани по лични сметки в Централен депозитар АД също ще възникнат разходи за прехвърлянето им и последващото им съхранение при инвестиционен посредник. Следва да бъдат изготвени и процедури относно избора на инвестиционен посредник.

Инвестиционните посредници трябва да съобразят своята дейност с изискванията на закона. Очакваният еднократен разход за привеждане на вътрешната организация на инвестиционните посредници в съответствие с изискванията е между 15 хил. лева и 25 хил. лева, а текущият разход се очаква да бъде между 3 хил. лв. и 5 хил. лв. за един инвестиционен посредник. В тези разходи се включват разходи за промени във вътрешните правила и процедури относно откриване и управление на клиентски сметки в системата на ЦД АД, промени в тарифите на инвестиционните посредници, създаване на подходяща организация за информирание и обслужване на увеличения брой клиенти – титуляри на регулираните със закона сметки за ценни книжа

Изготвянето и въвеждането на промени в правилата за дейността на Централен депозитар АД са свързани с административни дейности, като подготвяне на съответните проекти, предоставянето им за одобрение от КФН и за обсъждане от инвестиционната общност. Очаква се тези разходи да са между 100 хил. лева и 130 хил. лв. Текущият разход, свързан с привеждане на вътрешната организация с изискванията, се очаква да бъде между 60 хил. лева и 150 хил. лв.

Ще е необходим и първоначален разход за създаването на инвестиционния фонд, който ще възникне за управляващото дружество. Тези средства ще са необходими за първоначален капитал на фонда (500 хил. до 1 млн. лв.) и средства за финансова оценка на акциите на дружествата, които ще бъдат апортирани във фонда, около 450 000 лева (90 публични дружества средно по 5000 лв за оценка на дружество).

Прилагането на предложението за проект на закон не е свързано с допълнителни разходи/трансфери/други плащания за 2020 г.

Очаквани резултати от прилагането на новата уредба

Очакваното повишаване на разходите на инвестиционните посредници, както и по-ниските приходи от занижени такси се очаква да се компенсира с предвижданото повишаване на оборотите на капиталовия пазар.

Предварителните очаквания са, че в рамките на периода на информационната кампания, около 20% (или около 500 хил. акционера) от лицата с лични сметки ще прехвърлят ценните си книжа и или ще извършат процедура по наследяване. В случай, че ЦД АД, „Българска фондова борса“ АД и инвестиционните посредници освободят тези операции от такси и комисионни, това ще се измерва като пропуснати ползи за тях в размер от 7,5 млн. лв. до 15 млн. лв. (при допускане че средно разхода за прехвърляне е между 15 и 30 лв. на операция – трансфер или наследство). В тази връзка, за притежателите на спящи акции, които решат да се възползват от съответните операции в рамките на информационната кампания се предвижда да спестят такси и комисионни за прехвърляне в размер на поне 7,5 млн. лв.

От друга страна предварителните очаквания са, че раздвижването на 20% от спящи активи и въвеждането им в активен оборот ще доведе до повишаване на оборота

на регулирания пазар с около 100-150 млн. лв. на годишна база или около 35%. Това се очаква да доведе до увеличаване приходите на инвестиционните посредници, ЦД АД и „Българска фондова борса“ АД от сделки с ценни книжа с около 35% и съответно ще бъде в размер (около 10 млн. лв.), който ще превишава пропуснатите ползи от такси и комисионни при първоначалното прехвърляне на активите.

С прилагането на новия закон се очаква да бъде постигнато преодоляване на констатираните проблеми, по отношение на спящите акции от публични дружества, придобити в хода на масовата приватизация, включително на тези, които са изложени в Стратегията за развитие на капиталовия пазар в Република България, одобрена на 17.11.2016 г. от Съвета за развитие на капиталовия пазар, създаден по инициатива на Комисията за финансов надзор и основните участници на българския капиталов пазар, в следните направления:

- повишаване на заинтересоваността и осигуряване на по-ефективно упражняване на правата на акционерите от масовата приватизация чрез провеждане на информационна кампания относно личните сметки за ценни книжа от масовата приватизация, в регистър А;
- повишаване на ликвидността на пазара - чрез създаване на условия за предлагане на ценни книжа в достатъчно голям обем, за привличане на големи институционални инвеститори и чрез облекчаване на процедурите по прехвърляне на допуснати до търговия ценни книжа и намаляване на високите транзакционни разходи;
- възстановяване доверието във финансовите пазари.