



Brüssel, 28.7.2016
COM(2016) 510 final

KOMISJONI ARUANNE EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE

Tasustamisnõuete hindamine direktiivi 2013/36/EL ja määruse (EL) nr 575/2013 alusel

{SWD(2016) 265 final}
{SWD(2016) 266 final}

I. SISSEJUHATUS

Kapitalinõuete direktiiv¹ ja kapitalinõuete määrus² sisaldavad mitmesuguseid nõudeid krediitiasutuste ja investeerimisühingute tasustamispõhimõtete ja -tavade kohta. Need nõuded kehtestati pärast 2008. aasta finantskriisi, et vältida ülemääraste riskide võtmist soodustavate tasustamispõhimõtete rakendamist³.

Esimene finantssektoris kasutatavate tasustamisnõuete kogum esitati ELi tasandil komisjoni 30. aprilli 2009. aasta soovitus⁴. Seejärel kehtestati 2010. aastal vastu võetud III kapitalinõuete direktiiviga⁵ juba siduvad tasustamisnõuded krediitiasutustele ja investeerimisühingutele. Neid nõudeid, mille liikmesriigid pidid rakendama 2011. aasta jaanuariks, laiendati pärast IV kapitalinõuete direktiivi vastuvõtmist 2013. aastal (uusi nõudeid hakati kohaldama alates 2014. aastast).

Käesolev aruanne koostati vastavalt kapitalinõuete direktiivi artikli 161 lõikes 2 sätestatud nõudele, et komisjon esitaks Euroopa Parlamendile ja nõukogule aruande tasustamisnõuete tõhususe, rakendamise ja täitmise tagamise kohta ning eriti muutuvtasu ja põhitöötasu suurima lubatud osakaalu mõju kohta.

Selle analüüsi tegemiseks töötas komisjon teemaga mitmel eri moel. Ta uuris olemasolevat teaduskirjandust ning tellis väliselt töövõtjalt uuringu,⁶ mis aitaks kaasa hinnangu koostamisele. Ta küsis sidusrühmade arvamust avaliku konsultatsiooni raames⁷, sidusrühmade teabekogumisüritusel ja tegevusala esindajatega peetud kahepoolsetel kohtumistel. Lisaks suhtles komisjon liikmesriikide esindajate ja järelevalveasutustega. Vastavalt kapitalinõuete direktiiviga antud mandaadile osales analüüsiprotsessis Euroopa Pangandusjärelevalve, kes andis väärtuslikku teavet. Eriti väärtuslikuks andmeallikaks olid aastaid 2010–2014 käsitlevad Euroopa Pangandusjärelevalve aruanded suure sissetulekuga isikute ning tasustamistavade võrdluse kohta ELi tasandil⁸.

Kapitalinõuete direktiivi kohase tasustamisnõuete tõhususe, rakendamise ja täitmise tagamise hindamise üksikasjad on esitatud käesolevale aruandele lisatud komisjoni talituste töödokumendis SWD(2016) 265. Hindamine võimaldas kindlaks teha mitu nõuet, mille puhul komisjon võib kaaluda täiendavaid meetmeid, ning komisjoni talituste töödokumendis SWD(2016) 266 on esitatud üksikasjalik hinnang nende nõuete kohta. Selle hindamise tulemusi võetakse arvesse praegu kaalumisel oleva kapitalinõuete direktiivi ja määruse üldisema läbivaatamise käigus.

¹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. juuni 2013. aasta direktiiv 2013/36/EL, mis käsitleb krediitiasutuste tegevuse alustamise tingimusi ning krediitiasutuste ja investeerimisühingute usaldatavusnõuete täitmise järelevalvet.

² Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. juuni 2013. aasta määrus (EL) nr 575/2013 krediitiasutuste ja investeerimisühingute suhtes kohaldatavate usaldatavusnõuete kohta.

³ Kapitalinõuete direktiivi põhjendused 62–68.

⁴ Komisjoni soovitus 2009/384/EÜ palgapoliitika kohta finantsteenuste sektoris, avaldatud aadressil http://ec.europa.eu/internal_market/company/docs/directors-remun/financialsector_290409_et.pdf.

⁵ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 24. novembri 2010. aasta direktiiv 2010/76/EL, millega muudetakse direktiive 2006/48/EÜ ja 2006/49/EÜ seoses kauplemisportfelli ja edasiväärtpaberistamisega seotud kapitalinõuetega ning tasustamispoliitika üle järelevalve teostamisega.

⁶ institut für finanzdienstleistungen e.V. (IFF, 2016), aruanne avaldatud aadressil http://ec.europa.eu/justice/civil/company-law/corporate-governance/index_en.htm.

⁷ Avalik konsultatsioon kapitalinõuete direktiivile 2013/36/EL vastava tasukomponentide suurima lubatud osakaalu mõju ja direktiivi kohaste tasustamisnõuete üldise tõhususe kohta (22.10.2015–14.01.2016).

⁸ Kõik publikatsioonid on avaldatud aadressil https://www.eba.europa.eu/regulation-and-policy/remuneration/-/topic-documents/_ckV8kFRsjau9/more.

Kapitalinõuete direktiivi ja määruse kohaste tasustamisnõuete analüüs komisjonis on seotud komisjoni käimasoleva tööga finantsteenuste suhtes kehtiva ELi õigusraamistiku kohta arvamuste kogumisel,⁹ mida alustati 30. septembril 2015, et uurida õigusaktide (kaasa arvatud kapitalinõuete direktiivi ja määruse) mõju. Analüüsis on arvesse võetud mitmeid kapitalinõuete direktiivi tasustamisnõuetega seotud vastuseid, mis saadi arvamuste esitamise üleskutse tulemusena.

Üldiselt takistas analüüsi teataval määral mõne tasustamisnõude suhteliselt hiljutine jõustumine ning asjaolu, et nõudeid ei kohaldata alati täies ulatuses, mida sageli põhjendatakse proportsionaalsuse kaalutlustega. See on piiranud andmete kättesaadavust ning on raskendanud kindlate järelduste sõnastamist analüüsi mõne aspekti kohta. Veel üks raskus oli tingitud nõuete enda olemusest: nõuete eesmärk on vähendada stiimuleid, mis võivad anda üksikisikutele valesid signaale ja mõjutada seega nende käitumist. Üksikisikute käitumisele avaldatud konkreetse mõju mõõtmine on väga keeruline. Lisaks on oluline mõista, et tasustamisnõuded on ainult üks osa finantsstabiilsuse suurendamiseks vastu võetud õigusraamistikust. Kõigi nimetatud põhjuste tõttu ei olnud võimalik ainult tasustamisnõuete mõju finantsstabiilsusele täpselt kvantifitseerida ning teatavate aspektide kohta on koostatud kvalitatiivsem hinnang.

II. KONTEKST

Tasustamisnõuete kehtestamist tuleb vaadelda 2008. aastal alanud finantskriisi taustal. Finantsstabiilsuse taastamiseks võetud meetmed pälvisid avalikkuse enneolematult suure toetuse. Üldiselt on mõistetud, et töötajatele valesid signaale saatnud finantsstiimulid olid üheks kriisi soodustavaks teguriks. Finantsteenuste sektori tasustamistavad olid sellised, et kõnealused stiimulid ei olnud kooskõlas äriühingute pikaajaliste eesmärkidega ja vajadusega võtta riske vastutustundlikult.

Rahvusvahelisel tasandil kutsusid G20 juhid 15. novembril 2008. aastal vastu võetud Washingtoni tippkohtumise deklaratsioonis finantsturgude ja maailmamajanduse kohta¹⁰ üles töötama eelisjärjekorras selle nimel, et „*vaadata läbi tasustamistavad ja nende seos riskide võtmise ja innovatsiooni stiimulitega*“. Nii G20 2. aprilli 2009. aasta Londoni tippkohtumise deklaratsioonis finantssüsteemi tugevdamise kohta¹¹ kui ka 24.–25. septembri 2009. aasta Pittsburghi tippkohtumise avalduses¹² kinnitasid riigijuhid nõusolekut sellega, et „*tasustamispõhimõtete ja -tavade reform on oluline osa meie jõupingutustest finantsstabiilsuse suurendamiseks*“, ning võtsid kohustuse kiita heaks ja rakendada finantsstabiilsuse nõukogus (FSB) vastu võetud usaldusväärsed tasustamistavad¹³.

Kapitalinõuete direktiivi eesmärk on nende rahvusvaheliselt kokkulepitud põhimõtete rakendamine ELis. Üks põhilisi erinevusi ELi nõuete ning nimetatud põhimõtete ja standardite vahel on muutuvtasu suurim lubatud osakaal põhitöötasust, mis on kindlaks määratud ainult ELis.

⁹Üleskutse esitada arvamusi finantsteenuste suhtes kehtiva ELi õigusraamistiku kohta (30.9.2015), avaldatud aadressil http://ec.europa.eu/finance/consultations/2015/financial-regulatory-framework-review/docs/consultation-document_en.pdf.

¹⁰<http://www.un.org/ga/president/63/commission/declarationG20.pdf>.

¹¹https://www.imf.org/external/np/sec/pr/2009/pdf/g20_040209.pdf.

¹²<http://www.g20.utoronto.ca/2009/2009communique0925.html>.

¹³ Usaldusväärsete tasustamistavade põhimõtted ja nende rakendamise standardid, avaldatud aadressil <http://www.fsb.org/what-we-do/policy-development/building-resilience-of-financial-institutions/compensation/>.

Tasustamine on rahvusvahelises poliitikas endiselt prioriteetne teema. Rahvusvahelistes aruteludes keskendutakse nüüd sellele, kuidas motiveerida tasustamistavadega head käitumist. Finantsstabiilsuse nõukogu uurib praegu, kas oleks vaja tugevdada töötasuga seotud mõjutusvahendeid, mis pärsivad üleastumist.

III. TASUSTAMISNÕUETE HINDAMINE

Selles jaotises käsitletakse esmalt lühidalt tasustamisnõuete rakendamist ja nende täitmise tagamist (alajaotis A). Seejärel vaadeldakse nende üldist kohaldamisala (alajaotis B). Pärast seda uuritakse nõuete eri komponente: alajaotises C keskendutakse neile tasustamisnõuetele, mis on kehtinud alates III kapitalinõuete direktiivi vastuvõtmisest (st kõik nõuded, v.a tasukomponentide suurim lubatud osakaal)¹⁴; alajaotises D käsitletakse IV kapitalinõuete direktiiviga kehtestatud suurimat lubatud osakaalu.

A. Nõuete rakendamine ja täitmise tagamine

Liikmesriigid olid kohustatud IV kapitalinõuete direktiivi tasustamisnõuded siseriiklikku õigusesse üle võtma ja neid rakendama 2013. aasta lõpuks. Käesoleva aruande koostamise ajaks olid kõik liikmesriigid komisjonile teatanud nõuete ülevõtmisest (üks liikmesriik teatas nõuete osalisest ülevõtmisest). Komisjon on koostanud 17 liikmesriigi teatatud meetmete esialgse hinnangu; kõiki liikmesriike hõlmav täielik ülevõtmise kontroll on veel pooleli.

Käesolevas aruandes keskendutakse ühele ülevõtmise kontrollimise käigus kindlaks tehtud ja kogu ELis korduvale probleemile ning ühele probleemile, mille puhul ilmnesid puudused nõuete täitmise tõhusal tagamisel mitmes riigis.

Esimene probleem on seotud proportsionaalsuse põhimõtte tõlgendusega liikmesriikides. See on vastavalt kapitalinõuete direktiivi artikli 92 lõikele 2 direktiivi tasustamisnõuete aluseks. Tehti kindlaks, et enamik liikmesriike on kehtestanud künnised või kriteeriumid, millest allpool ei ole teatavate tasustamisnõuete kohaldamine kohustuslik, ning see ei ole direktiivi tekstiga kooskõlas (probleemi on üksikasjalikult käsitletud III jaotise alajaotise C punktis ii).

Teine probleem on seotud põhitöötasu ja muutuvtasu mõistete tõlgendamisega. Selgus, et mõned asutused on kapitalinõuete direktiivi tasustamisnõudeid arvestades liigitanud „rollipõhised tasud”¹⁵ ekslikult põhitöötasu alla ning järelevalveasutused ei ole seda tava kohe lõpetanud (probleemi on üksikasjalikult käsitletud III jaotise alajaotise D punktis i).

B. Tasustamisnõuete kohaldamisala

Selles alajaotises käsitletakse mitmeid küsimusi, mis on seotud tasustamisnõuete kohaldamisalaga.

Kohaldamine kindlaksmääratud töötajate suhtes. Tasustamisnõuete tõhususe tagamiseks on tähtis õigesti kindlaks määrata töötajad, kelle suhtes nõudeid tuleks kohaldada (st töötajad,

¹⁴ Mõned eelmise kapitalinõuete direktiivi tasustamisnõuded on IV direktiiviga rangemaks muudetud. Vaatlesime oma hindamises nõudeid nende praegu kehtival kujul.

¹⁵ Rollipõhist tasu arvestatakse töötaja rolli, funktsiooni või organisatsioonisiseste kohustuste põhjal. Eri asutused võivad kasutada erinevaid nimetusi: rollipõhine tasu, töötajahüvitis, muudetav rollitasu, fikseeritud tasuhüvitis jne.

kelle ametialane tegevus mõjutab oluliselt asutuse riskiprofiili). Komisjoni delegeeritud määrusega (EL) nr 604/2014¹⁶ on kehtestatud ühtlustatud kriteeriumid selliste töötajate kindlaksmääramiseks. Tänu ühtlustamisele, mille sektor on üldiselt hästi vastu võtnud, on järelevalveasutuste ja finantsasutuste meetodite vahel vähem lahknevusi. Sektoris on siiski väljendatud muret kindlaksmääratud töötajate arvu olulise suurenemise pärast. Sellegipoolest moodustavad nad ainult suhteliselt väikese osa kõigist töötajatest (2014. aastal keskmiselt 2,34 %¹⁷). Kuna kriteeriumid on suhteliselt uued, on vaja omandada nende kohaldamisel rohkem kogemusi ning seda hinnatakse jätkuvalt¹⁸.

Kohaldamine investeerimisühingute suhtes. Investeerimisühingud väidavad, et kuna tasustamisnõuded on välja töötatud krediidasutuste jaoks, siis ei sobi need nende ärimudeli ja riskiprofiiliga, mis nende väitel on krediidasutuste omast väga erinev. Komisjoni analüüsis võeti investeerimisühingute väited teadmiseks, kuid probleemiks osutus andmete vähene kättesaadavus, mistõttu kõnealuse aspekti kohta ei olnud võimalik praegusel etapil järeldust teha. Vastavalt kapitalinõuete määrusele¹⁹ analüüsib komisjon praegu investeerimisühingute suhtes kohaldatavaid usaldatavusnõudeid. Selle käimasoleva analüüsi tulemuste valguses võidakse hiljem tagasi pöörduda küsimuse juurde, kuidas kohaldatakse üldiselt tasustamisnõudeid investeerimisühingute suhtes.

Kohaldamine konsolideerimisgrupi tasandil. Kapitalinõuete direktiivi kohaldamisalasse kuuluva konsolideerimisgrupi liikmeks olevate vabalt võõrandatavatesse väärtpaberitesse ühiseks investeerimiseks loodud ettevõtjate (eurofondide) või alternatiivsete investeerimisfondide valitsejad on mures vajaduse pärast täita kõiki kapitalinõuete direktiivi tasustamisnõudeid (eriti suurima lubatud osakaalu nõuet), mis lisandub kohustusele täita sektoris kehtivate õigusaktide nõudeid, millega muu hulgas reguleeritakse tasustamist²⁰. Nad väidavad, et see paneks nad ebavõrdsesse olukorda sõltumatute eurofondide ja alternatiivsete investeerimisfondide valitsejate suhtes, kes ei kuulu kapitalinõuete direktiivi kohaldamisalas olevasse konsolideerimisgruppi ja peavad täitma ainult sektoris kehtivate õigusaktide nõudeid (mis on väga sarnased kapitalinõuete direktiivi tasustamisnõuetega, kuid ei sisalda suurima lubatud osakaalu tingimust). Oluline on märkida, et kapitalinõuete direktiivi tingimuste kohaselt peavad eurofondide ja alternatiivsete investeerimisfondide valitsejate tütarettevõtjate töötajad täitma emaettevõtte suhtes kehtivaid kapitalinõuete direktiivi tasustamisnõudeid üksnes juhul, kui töötajate kindlaksmääramise ühtlustatud kriteeriumide põhjal tehakse kindlaks, et vastavad töötajad avaldavad olulist mõju oma konsolideerimisgrupi riskiprofiilile.

¹⁶ Komisjoni 4. märtsi 2014. aasta delegeeritud määrus (EL) nr 604/2014, millega täiendatakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2013/36/EL seoses regulatiivsete tehniliste standarditega kvalitatiivsete ja asjakohaste kvantitatiivsete kriteeriumide kohta, mille alusel määratakse kindlaks selliste töötajate kategooriad, kelle ametialane tegevus mõjutab oluliselt krediidasutuse või investeerimisühingu riskiprofiili.

¹⁷ EBA, „Benchmarking of Remuneration practices at Union level and data on high earners“, andmed 2014. aasta lõpu seisuga.

¹⁸ Tasub märkida, et finantsstabiilsuse nõukogu tasandil on oluliste riskide võtjate uus hindamine kavandatud aastateks 2016–2017.

¹⁹ Kapitalinõuete määruse artikli 493 lõige 2, artikli 498 lõige 2 ning artikli 508 lõiked 2 ja 3.

²⁰ Alternatiivsete investeerimisfondide valitsejate suhtes kehtib Euroopa Parlamendi ja nõukogu 8. juuni 2011. aasta direktiiv 2011/61/EL alternatiivsete investeerimisfondide valitsejate kohta ning eurofondide valitsejate suhtes Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. juuli 2009. aasta direktiiv vabalt võõrandatavatesse väärtpaberitesse ühiseks investeeringuks loodud ettevõtjaid (eurofondid) käsitlevate õigus- ja haldusnormide kooskõlastamise kohta, mida on muudetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 23. juuli 2014. aasta direktiiviga 2014/91/EL.

C. *III kapitalinõuete direktiiviga kehtestatud nõuded*

Selles jaotises hinnatakse kõigepealt üldiselt erinevaid tasustamisnõudeid, mis kehtestati III kapitalinõuete direktiiviga pärast 2008. aasta finantskriisi (punkt *i*). Seejärel keskendutakse sektori, liikmesriikide ja järelevalveasutuste muredele, mis on seotud vajadusega kohaldada nõudeid proportsionaalselt (punkt *ii*).

i) Üldine hinnang

Sidusrühmad on hinnanud üldiselt positiivselt nõudeid, mis käsitlevad **muutuvtasu arvestamiseks töötulemuste mõõtmisel**²¹ arvesse võetavaid kriteeriume ja ajavahemikke. Nad mõistavad, et kasulik on kombineerida individuaalsete ja kollektiivsete töötulemuste mõõtmist ning finants- ja muid kriteeriume. Kuigi järelevalveasutused on näinud nõuete täitmises edasiminekut, on siiski veel ruumi riskiga korrigeeritud kriteeriumide paremaks rakendamiseks töötulemuste hindamisel.

Valitsemisega seotud nõuete²² eesmärk on tagada, et asutuste juhtorganitel lasub üldine vastutus tasustamispoliitika üldpõhimõtete järgimise ja järelevalve eest, et usaldusväärsed tasustamise põhimõtted hõlmaksid ka riskijuhtimist ning et „olulistes“ asutustes moodustatakse töötasukomisjonid. Need valitsemisnõuded on saanud üldiselt kiitva hinnangu.

Nõue, et asutused **avaldaksid**²³ teavet oma tasustamistavade kohta, on kehtestatud läbipaistvuse suurendamiseks. See aitab suurendada töötasu ja asutuse tulemuste vahelist kooskõla ning lihtsustab järelevalvet.

Kapitalinõuete direktiiviga kehtestatud piirangud **tagatud muutuvtasule**²⁴ ja **lahkumishüvitisele**²⁵ näivad olevat tõhusad: nii tööleasumistasude kui ka lahkumishüvitiste kasutamine on viimastel aastatel märkimisväärselt vähenenud ja see viitab nende tasuvormide paremini piiritletud kasutamisele, mis oligi kapitalinõuete direktiivi eesmärk²⁶.

Andmetest ilmneb, et pärast III kapitalinõuete direktiivi nõuete kehtestamist on tasu **edasilükkamine**²⁷ (kohe väljamaksmise asemel) ja **instrumentides väljamaksmine**²⁸ (rahas väljamaksmise asemel) märksa rohkem levinud²⁹.

Üldiselt anti edasilükkamisele kiitev hinnang, kuna see tagab pikaajalise kooskõla töötulemustega ja pärsib ülemääraste riskide võtmist. See on oluline mehhanism, mis aitab hoida muutuvtasu vastavuses asutuse pikaajaliste riskide ja töötulemustega, kuna võimaldab rakendada *malus*-süsteemi. Mõne arvamuse kohaselt oleks teatavatel juhtudel soovitatav isegi pikem edasilükkamise periood, mis oleks paremas kooskõlas finantstsüklite pikkusega.

²¹ Kapitalinõuete direktiivi artikli 94 lõike 1 punktid a, b ja j.

²² Kapitalinõuete direktiivi artikkel 74, artikli 76 lõige 4, artikli 92 lõige 2 ja artikkel 95.

²³ Kapitalinõuete määruse artikkel 450 ja kapitalinõuete direktiivi artikkel 96.

²⁴ Kapitalinõuete direktiivi artikli 94 lõike 1 punktid d ja e.

²⁵ Artikli 94 lõike 1 punkt h.

²⁶ Kui 2011. aastal maksti tööleasumistasu 2 274 kindlaksmääratud töötajale, siis 2014. aastal ainult 281-le, ning lahkumishüvitist sai 2014. aastal 467 kindlaksmääratud töötajat (2011. aastal 1 011).

²⁷ Kapitalinõuete direktiivi artikli 94 lõike 1 punkt m.

²⁸ Kapitalinõuete direktiivi artikli 94 lõike 1 punkt l.

²⁹ Kui 2010. aastal lükati kindlaksmääratud töötajate muutuvtasust edasi keskmiselt 55,22 %, siis 2014. aastal suurenes edasilükatud osa 62,50 %-ni. Kui 2010. aastal maksti kindlaksmääratud töötajate muutuvtasust 48,50 % aktsiates, siis 2014. aastal suurenes aktsiates väljamakstava muutuvtasu osakaal 55,69 %-ni.

Aktsiates või kapitaliväärtpaberites tehtavad väljamaksed võimaldavad ühildada kindlaksmääratud töötajate ja asutuse omanike huvisid. Kui kapitaliväärtpaberites tehtavaid väljamakseid kasutatakse koos tasu edasilükkamise ja täiendava säilitamisperioodiga, mille jooksul töötaja ei saa talle eraldatud instrumente kasutada ega müüa, aitab see vähendada kindlaksmääratud töötajate lühiajalistest huvidest lähtuvat tegutsemist ning tagab nende töötasu kooskõla asutuse pikaajaliste riskide ja töötulemustega. Lisaks aitab teisendatavate nõudeõigustega võlainstrumentide kasutamine tagada kooskõla võlausaldajate huvidega. Samas ilmneb seni kogutud andmetest, et asutused kasutavad praktikas siiski valdavalt aktsiaid või kapitaliväärtpabereid.

Kapitalinõuete direktiivis sätestatakse, et muutuvtasu võib vähendada või tühistada **malus-süsteemi** või **tagastamisinõudega**³⁰. Üldiselt anti nimetatud vahenditele kiitev hinnang. Kuigi nende tagantjärele rakendatavate mehhanismide olemasolu avaldab ülemääraste riskide võtmisele teatavat heidutavat mõju, kasutatakse neid praktikas muutuvtasu vähendamiseks või tühistamiseks siiski vähe.

ii) Spetsiifilised mured seoses nõuete proportsionaalse kohaldamise vajadusega

Kuigi töötajate muutuvtasu struktuuri ja väljamaksmise suhtes kehtestatud nõudeid peetakse üldiselt tõhusaks mehhanismiks, mis aitab siduda töötasu asutuse pikaajalise tulemuslikkusega, väljendasid paljud sektori esindajad ning peaaegu kõik liikmesriigid ja järelevalveasutused tõsist muret seoses vajadusega kohaldada tasustamisinõudeid proportsionaalselt ning hoiatasid kõigi suhtes kohaldatava üheainsa lahenduse eest.

Enamik liikmesriike on kehtestanud künnised või kriteeriumid, millest allpool ei ole teatavate tasustamisinõuete kohaldamine kohustuslik. Selle aluseks on nende kapitalinõuete direktiivi proportsionaalsusklausli ning Euroopa Pangandusjärelevalve eelkäija, Euroopa Pangandusjärelevalve Komitee (CEBS) III kapitalinõuete direktiivi käsitlevate suuniste tõlgendus. Sellist nõuete vildakat kohaldamist nimetatakse sageli „erandiks“. Kõnealuste erandite kohaldatavus eri tüüpi asutuste, töötajate ja tasustamisinõuete suhtes on liikmesriigiti väga erinev. Liikmesriikide kehtestatud künnised või kriteeriumid võivad olla seotud näiteks asutuse suuruse, selle tegevusala ja töötajate muutuvtasu osakaaluga. Kõige sagedamini kohaldatakse selliseid erandeid tasu edasilükkamise ja instrumentides väljamaksmise nõuete suhtes ning mõnes liikmesriigis (pärast IV kapitalinõuete direktiivi vastuvõtmist) ka teatavat tüüpi asutustes rakendatava muutuva tasukomponendi suurima lubatud osakaalu suhtes.

Kui Euroopa Pangandusjärelevalve (EBA) ja komisjon kinnitasid, et sellised erandid on õiguslikult lubamatud, väljendasid paljud sektori esindajad ning peaaegu kõik liikmesriigid ja järelevalveasutused eelmisel aastal selle kohta sügavat muret. Lisaks avaldas EBA eelmisel aastal arvamuse, milles soovitas teha kapitalinõuete direktiivis muudatusi, mis tagaksid, et mõningaid erandeid saaks edaspidi seaduslikult kohaldada³¹. Eelkõige pooldas EBA seda, et kapitalinõuete direktiivi muudatusega võimaldataks erandeid tasu edasilükkamise ja instrumentides väljamaksmise nõuetest väikestele ja lihtsa struktuuriga asutustele ning töötajatele, kelle puhul muutuvtasu osakaal on väike.

³⁰ Kapitalinõuete direktiivi artikli 94 lõike 1 punkt n.

³¹ Euroopa Pangandusjärelevalve arvamus proportsionaalsuse põhimõtte kohaldamise kohta direktiivi 2013/36/EL töötasu käsitlevate sätete suhtes, avaldatud aadressil <https://www.eba.europa.eu/documents/10180/983359/EBA-Op-2015-25+Opinion+on+the+Application+of+Proportionality.pdf>.

EBA hinnangute järgi võivad tasu edasilükkamise ja instrumentides väljamaksmise nõuded tõepoolest olla väikestele asutustele ja väikese muutuvtasu osakaaluga töötajatele liiga kulukad ja koormavad. Hinnanguliselt jäävad kõnealuste nõuete kohaldamise ühekordsed kulud väikestes asutustes 100 000 ja 500 000 euro vahele ning iga-aastased püsikulud 50 000 ja 200 000 euro vahele. Need kulud on seotud asjaoluga, et väikesed asutused peavad tegema märkimisväärsed investeeringuid personali, infotehnoloogiasse ja nõustamisteenustesse ning sageli on neil oma põhikirja või omandistruktuuri tõttu raske sobivaid instrumente luua. Suurte asutuste ühekordsed kulud seoses nõuete kohaldamisega väikese muutuvtasu osakaaluga töötajate suhtes jäävad hinnanguliselt ühe ja viie miljoni euro vahele ning iga-aastased püsikulud 400 000 ja 1,5 miljoni euro vahele. Need kulud on seotud asjaoluga, et suured asutused peavad kohaldama nõudeid oma kõigi kindlaksmääratud töötajate suhtes, kelle arv on suur.

Lisaks näitas sektori, järelevalveasutuste ja EBA argumentidel põhinev komisjoni hinnang kõnealuste nõuete tõhususe kohta, et tasu edasilükkamise ja instrumentides väljamaksmise nõuete tegelik kohaldamine väikestes ja lihtsa struktuuriga asutustes ning väheolulise muutuvtasu osakaaluga töötajate suhtes tooks paljudel juhtudel tõenäoliselt kaasa muutuvtasu kaotamise, millega kaoks ühtlasi side töötasu ja tulemuslikkuse vahel. Sellisel juhul jääks asjaomastes asutustes makstava tasu ja riskiprofiili kooskõlla viimise eesmärk saavutamata.

Võib järeldada, et väikeste ja lihtsa struktuuriga asutuste ning väheolulise muutuvtasu osakaaluga töötajate puhul ei ole tasu edasilükkamise ja instrumentides väljamaksmise nõuete kohaldamine tõhus, kui võtta arvesse ühelt poolt nõuetest tingitud konkreetseid kulusid ja koormust ning teiselt poolt selge kasuliku mõju puudumist. Kuna kapitalinõuete direktiivi praegune tekst ei võimalda väikestele ja lihtsa struktuuriga asutustele ning väheolulise muutuvtasu osakaaluga töötajatele tasu edasilükkamise ja instrumentides väljamaksmise nõuetest erandeid teha, kaalub komisjon võimalust teha õigusakti muutmise ettepanek, millega lubatakse mõned erandid. Enne sellise muudatusettepaneku tegemist korraldatakse mõju hindamine. Igasugune paindlikkus tasu edasilükkamise ja instrumentides väljamaksmise nõuetes peab olema korrektselt piiritletud ja kirjeldatud, et vältida nõuetest kõrvalehoidmist või nende liiga leebet tõlgendamist ning tagada kogu ELis kõigile võrdsed tingimused.

Teine kindlaks tehtud probleem on seotud nõudega, et börsinimekirja kantud asutused kasutaksid kapitalinõuete direktiivis sätestatud instrumentides tasumise nõude täitmiseks ainult aktsiaid (mitte aktsiatega seotud instrumente).

Komisjoni hinnang börsinimekirja kantud asutuste ja järelevalveasutuste argumentidele kinnitas, et aktsiate korduval kasutamisel muutuvtasu väljamaksmiseks esineb takistusi. Aktsiatega seotud instrumendid toimivad töötajate ja aktsionäride huvide ning asutuse pikaajaliste huvide ühildamisel sama tõhusalt – tingimusel, et nende väärtus muutub sarnaselt aktsiate väärtusega (ilma finantsvõimendusega). Seega võivad börsinimekirja kantud asutused kasutada aktsiatega seotud instrumente nimetatud tingimustel ning komisjon kaalub võimalust teha pärast mõju hindamist vastav õigusakti muutmise ettepanek.

D. Muutuvtasu suurim lubatud osakaal põhitöötasust

IV kapitalinõuete direktiivis sätestati kindlaksmääratud töötajate muutuvtasu suurim lubatud osakaal põhitöötasust³². Muutuvtasu ei tohi olla suurem kui põhitöötasu või aktsionäride nõusoleku korral suurem kui kahekordne põhitöötasu. Kapitalinõuete direktiivi artikli 161 lõike 2 kohaselt peab komisjon esitama aruande mõju kohta, mida suurima lubatud osakaalu rakendamine avaldab konkurentsivõimele, finantsstabiilsusele ja EMPs tegutsevate ematettevõtjate väljaspool EMPd asuvate tütarettevõtjate töötajatele.

Selles alajaotises käsitletakse kõigepealt põhitöötasu ja muutuvtasu korrektse kaardistamise probleemi (punkt *i*). Siis vaadeldakse suurima lubatud osakaalu üldist mõju töötasupakettidele (punkt *ii*). Seejärel uuritakse suurima lubatud osakaalu mõju finantsstabiilsusele kahest aspektist: mõju riskide võtmisele ja käitumisele (punkt *iii*) ning mõju äriühingute püsikuludele ja kasumlikkusele (punkt *iv*). Samuti selgitatakse suurima lubatud osakaalu mõju äriühingute konkurentsivõimele andekate töötajate värbamise ja hoidmise vaatevinklist (punkt *v*). Lõpetuseks arutletakse selle üle, kas kõnealust nõuet tuleks ka edaspidi kohaldada EMP asutuste väljaspool EMPd asuvate tütarettevõtjate töötajate suhtes (punkt *vi*).

Kuna suurima lubatud osakaalu nõue on kehtinud aruande analüüsis käsitletud perioodist ainult ühe aasta jooksul, siis on veel liiga vara selle mõju asjakohaselt ja täielikult hinnata. Lisaks on mõned liikmesriigid proportsionaalsuse kaalutlusel loobunud suurima lubatud osakaalu nõude kohaldamisest mõnede asutuste suhtes või on töötajad ja asutused vältinud selle nõude kohaldamist eriliste tasustamismehhanismide abil (punktis *i* käsitletud rollipõhised tasud). Analüüsi mõjutas ka asjaolu, et töötajate kindlaksmääramise ühtlustatud nõuded jõustusid 2014. aastal, mistõttu enne ja pärast suurima lubatud osakaalu nõude jõustumist (2014. aastal) kogutud statistika kehtib mõnevõrra erinevate töötajate kogumite kohta.

Seetõttu on oluline meeles pidada, et allpool on esitatud komisjoni järeldused *praeguse seisuga* ning need põhinevad ainult vähestel saadaolevatel andmetel, kuna nõue on kehtinud alles lühikest aega ja selle kohaldamisel on vähe kogemusi.

i) Põhitöötasu ja muutuvtasu liigitus

Pärast IV kapitalinõuete direktiivi jõustumist kasutasid asutused sageli nn rollipõhiseid tasusid, mida käsitati põhitöötasuna (mis võimaldas maksta rohkem muutuvtasu). Komisjoni palvel uuris EBA kõnealuste tasude kasutamist ning jõudis järeldusele, et sageli liigitati need ekslikult põhitöötasu alla. Pärast EBA arvamuse avaldamist on kõik liikmesriigid teatanud, et on rakendanud meetmeid nende tasude korrektse kaardistamise tagamiseks.

ii) Kuidas mõjutab suurim lubatud osakaal töötasupakette?

Suurim lubatud osakaal ei mõjuta otseselt töötasu suurust, kuid sellest sõltub põhi- ja muutuvtasu komponentide vahekord. Nõue mõjutab ainult väikest osa töötajaid. Suurima lubatud osakaalu nõuet kohaldatakse vaid kindlaksmääratud töötajate suhtes, kes moodustasid 2014. aastal keskmiselt 2,34 % kõigist töötajatest³³. Enamik neist ei saanud ka enne suurima

³² Kapitalinõuete direktiivi artikli 94 lõike 1 punkt g.

³³ EBA, „Benchmarking of Remuneration practices at Union level and data on high earners“, andmed 2014. aasta lõpu seisuga.

lubatud osakaalu kehtestamist muutuvtsu summas, mis oleks ületanud kapitalinõuete direktiivi kohast suurimat lubatud osakaalu.

Kui vaadelda Euroopa keskmisi näitajaid, siis ilmneb EBA kogutud andmetest, et kindlaksmääratud töötajate keskmine põhitöötasu on viimastel aastatel kasvanud ja keskmine muutuvtsu on kahanenud. Sellest järeldub, et muutuvtsu osakaal kogutöötasust on vähenenud. Need suundumused algasid siiski juba mitu aastat enne suurima lubatud osakaalu kehtestamist. Tasukomponentide suurust ja vahekorda mõjutavad lisaks suurimale lubatud osakaalule ka muud elemendid (nt majandustulemused, kasumlikkus ja üldised usaldatavusnõuded). Lisaks on põhitöötasu osa suurenemist täheldatud ka mitmes väljaspool ELi asuvas riigis (k.a Ameerika Ühendriigid ja mõned Aasia riigid).

Need järeldused on tehtud põhiliselt suurtelt pangakontsernidelt kogutud andmete keskmiste väärtuste põhjal ning nende tõlgendamisel tuleb olla ettevaatlik. Kuigi üldist liikumist põhitöötasu suunas ei saa pidada selgelt suurima lubatud osakaalu teeneks, on tõenäoline, et mõnel üksikjuhul on suurima lubatud osakaalu nõue põhjustanud ülemineku muutuvtsult põhitöötasule.

iii) Kuidas mõjutab suurim lubatud osakaal riskide võtmist ja käitumist?

Suurima lubatud osakaalu nõue kehtestati käitumist mõjutava kaitseabinõuna, mille eesmärk oli vähendada suurest muutuvtsust tingitud stiimuleid ülemääraste riskide võtmiseks. Sellegipoolest leiavad osa sektorist, samuti mõned liikmesriigid ja mõned teadlased, et põhitöötasu osatähtsuse suurenemine võib vähendada töötajate stiimulite kooskõla äriühingu ja ühiskonna huvidega.

Üksikisikute käitumisele avalduvat mõju on raske mõõta. Hiljuti korraldatud uuring³⁴ näitas, et asutused on suurima lubatud osakaalu poolt käitumisele avaldatud mõju küsimuses lahknevatel arvamustel, ning see võib väidetavalt sõltuda ka kultuuritaustast. Näib, et küsitletud töötajate meelest ei mõjutanud põhitöötasu suurem osakaal nende motivatsiooni ega riskide võtmist (ei suurema ega väiksema riskivalmiduse suunas).

On esitatud argumente, et muutuvtsu suurim lubatud osakaal piirab töötulemustega seotud tasustamist, mille suhtes saab kohaldada selliseid riski maandavaid vahendeid nagu tasu edasilükkamine, instrumentides väljamaksmine ning *malus*-süsteem ja tagastamisnõue. Siiski võib andmete põhjal väita, et suurima lubatud osakaalu piires makstav muutuvtsu võimaldab neid mehhanisme, eriti *malus*-süsteemi ja tagastamisnõudeid rohkem kasutada (vt III jaotise alajaotise C punkt i).

Lisaks ei piisa ainult tagantjärele rakendatavatest korrigeerimisvahenditest (isegi kui neil on teatav heidutav toime) kahjulike riskistiimulite või üleastumiste mõju leevendamiseks, sest sisuliselt rakendatakse neid reaktsioonina juba tekkinud kahjule.

Kuna suurima lubatud osakaalu nõue kehtestati hiljuti ja selle kohaldamise kogemusi on vähe, on veel liiga vara teha selgeid järeldusi selle mõju kohta liigset riskide võtmist soodustavatele stiimulitele ja üleastumistele. Seda on mõistnud ka mõned järelevalveasutused.

³⁴ IFF, 2016.

iv) Suurima lubatud osakaalu mõju püsikuludele ja kasumlikkusele

EBA hinnangute kohaselt on kindlaksmääratud töötajate põhitöötasu osatähtsus enamikus uuritud asutustes suhteliselt väike: see moodustab vähem kui 5 % kõigist halduskuludest ja 1 % omavahenditest. Samuti leidis EBA, et enamikus uuritud asutustes suurenesid püsikulud 2013. ja 2014. aasta võrdluses väga vähe³⁵. Samaselt on ka teistes allikates väidetud, et üleminek muutuvtasult põhitöötasule ei avalda asutuste püsikuludele olulist mõju³⁶.

Igal juhul ei tuleks üle hinnata asutuste võimalust vähendada oma üldist kulubaasi muutuvtasude vähendamise abil, kuna EBA analüüsi kohaselt moodustas kindlaksmääratud töötajate muutuvtasude summa 2014. aastal kõigest 1–2 % enamiku uuritud asutuste halduskulude kogusummast. Tegelikult asutuste võimalus kasutada kindlaksmääratud töötajate muutuvtasu oma kulubaasi vähendamiseks 2014. aastal siiski suurenes ning see oli tingitud kindlaksmääratud töötajate arvu kasvust.

Seoses suurima lubatud osakaalu mõjuga asutuste kasumlikkusele märgiti EBA analüüsis, et asutuste kasumlikkus jäi 2014. aastal 2013. aastaga võrreldes suures osas stabiilseks. Lisaks oli kindlaksmääratud töötajate põhitöötasu kogusumma EBA hinnangute kohaselt 2014. aastal keskmiselt suhteliselt väike võrreldes asutuste puhaskasumiga. Selle põhjal võib väita, et põhitöötasul on küllaltki suur kasvuruum, enne kui see jõuaks tasemeni, mis hakkaks ohustama asutuste üldist kasumlikkust.

Erinevalt mõningatest muudest töötasu käsitlevatest sätetest (nt tasu edasilükkamine ja instrumentides väljamaksmine), mille rakendamine ja millele vastavuse tagamine võib mõnel juhul põhjustada suurt kulu ja koormust, nagu on selgitatud III jaotise alajaotise C punktis ii, ei ole suurima lubatud osakaalu nõue keeruline, selle rakendamisega ei kaasne märkimisväärset halduskulu ja seda on lihtne kohaldada³⁷.

Arvestades suurima lubatud osakaalu nõude hiljutist kehtestamist ja selle kohaldamise kogemuste vähesust, saab väiteid kulude paindlikkuse kadumise, majandustsüklite poolt asutustele põhjustatava haavatuse suurenemise ning asutuste regulatiivse kapitali suhtarvudele ja kasumlikkusele tekkiva kahjuliku mõju kohta pidada põhjendamatuks, eriti krediidasutuste puhul.

v) Suurima lubatud osakaalu mõju konkurentsivõimele

On väljendatud muret, et suurima lubatud osakaalu nõue võib vähendada asutuste konkurentsivõimet, kuna see kahjustab nende suutlikkust andekaid töötajaid värvata ja hoida võrreldes reguleerimata äriühingutega (finantssektoris või muudes sarnaseid oskusi eeldavates sektorites). Töötajate otsust töökohta vahetada mõjutavad paljud asjaolud, näiteks töökohakindlus, edutamismõimalused, sektori maine, maksustamine, perekond, keel ja elutingimused. Ka see, kas töötajad eelistavad muutuvat või püsivat tasu, võib lõpuks sõltuda isiklikest ja kultuurilistest eelistustest. Peale sektoris esitatud üldiste ja sageli üsna

³⁵ EBA, „Benchmarking of Remuneration practices at Union level and data on high earners“, andmed 2014. aasta lõpu seisuga.

³⁶ Autonomous „Bonus cap versus bowler hat“ (2013); New Financial „Feeling the squeeze?“ (2015), avaldatud aadressil <http://newfinancial.eu/wp-content/uploads/2015/02/Feeling-the-squeeze-July-2015-updated.pdf>.

³⁷ EBA väitis oma 21. detsembri 2015 aasta arvamuses proportsionaalsuse põhimõtte kohaldamise kohta (EBA/Op/2015/25), et „direktiivi 2013/36/EL kohaldamisalasse kuuluvatele asutustele ei tuleks teha erandeid muutuvtasu ja põhitöötasu suurima lubatud osakaalu piirangust“, sest: „Nn lisatasu piirangut on lihtne kohaldada ja see ei põhjusta täiendavaid halduskulusid. Piirang välistab võimaluse pakkuda sobimatuid stiimuleid riskide võtmiseks.“

teoreetiliste väidete puuduvad esialgu konkreetsed andmed, mis osutaksid sellele, et suurima lubatud osakaalu nõue oleks mõjutanud töötajate värbamise ja hoidmisega seotud ELi asutuste konkurentsivõimet, kuid see küsimus võib väärida täiendavat hindamist pärast nõudega seotud kogemuste lisandumist.

vi) Väljaspool EMPd asuvate tütarettevõtjate töötajad

Mõned rahvusvaheliselt tegevad asutused, mille peakorterid asuvad EMPs, väitsid, et neil on raske välisriikides kohalike äriühingutega töötajate pärast konkureerida ning väljaspool EMPd asuvates tegevuskohtades on personali voolavus suurenenud. Samas ei esitanud nad selle kohta arvandmeid ega näidanud selle seost suurima lubatud osakaaluga. Samuti on väidetud, et erinevused riikides kehtivate nõuete vahel on raskendanud rahvusvaheliselt tegevatel pankadel kogu organisatsioonis ühetaoliste tasustamisstrateegiate rakendamist ning need ei pruugi ühilduda kohalike töötasurežiimidega.

EMPs asuva peakorteriga rahvusvaheliselt tegevad asutused peavad kohaldama konsolideeritud töötasunõudeid muu hulgas ka väljaspool EMPd tegutsevates tütarettevõtjates seetõttu, et need tütarettevõtjad võivad mõjutada konsolideerimisgrupi usaldusvärsust ja stabiilsust. Teiseks põhjuseks on vajadus maandada riski, et väljaspool EMPd asuvad tütarettevõtjad on harjunud töötasunõuete kohaldamist vältima. Väljaspool EMPd asuvate tütarettevõtjate töötajad peavad täitma emaettevõtja suhtes kehtivaid, kapitalinõuete direktiivis esitatud töötasunõudeid üksnes juhul, kui tehakse kindlaks, et nende tegevus mõjutab oluliselt nende konsolideerimisgrupi riskiprofiili. Seega on mõjutatud töötajate arv üldjuhul tõenäoliselt piiratud. Samuti on kapitalinõuete direktiivis selgelt sätestatud, et nõudeid ei pea kohaldama juhul, kui on võimalik tõendada, et nende kohaldamine oleks ebaseaduslik selle kolmanda riigi seaduste kohaselt, kus tütarettevõtja on asutatud³⁸.

Suurima lubatud osakaalu mõju hindamist väljaspool EMPd asuvates riikides takistab esialgu selle nõudega seotud kogemuste suhteline vähesus. Olemasoleva teabe põhjal ei ole praegu piisavat alust väita, et suurima lubatud osakaalu nõuet ei peaks kõnealuste töötajate suhtes kohaldama.

IV. JÄRELDUS

Komisjon on analüüsinud kapitalinõuete direktiivi ja määruse töötasunõudeid vastavalt kapitalinõuete direktiivi artikli 161 lõikes 2 sätestatud mandaadile ning kooskõlas oma poolelioleva tööga, mis on seotud üleskutsega esitada arvamusi finantsteenuste suhtes kehtiva ELi õigusraamistiku kohta³⁹.

Käesolev analüüs võimaldab anda III kapitalinõuete direktiiviga kehtestatud tasustamisprotsesside valitsemist, töötulemuste hindamist, kindlaksmääratud töötajate erinevate tasude avaldamist ja väljamaksmist käsitlevatele nõuetele suuresti positiivse hinnangu. Leiti, et need nõuded toetavad üldisi eesmäärke, milleks on vähendada liigsete riskide võtmist ning viia töötasu töötulemustega paremini kooskõlla, aidates seeläbi kaasa finantsstabiilsuse suurendamisele.

³⁸ Kapitalinõuete direktiivi artikli 109 lõige 3.

³⁹ Arvamuste esitamise üleskutsel laekunud vastuste kokkuvõte on avaldatud aadressil

http://ec.europa.eu/finance/consultations/2015/financial-regulatory-framework-review/docs/summary-of-responses_en.pdf

Analüüsist ilmnes samuti, et tasu edasilükkamise ja instrumentides väljamaksmise nõuded ei ole väikeste ja lihtsa struktuuriga krediitiasutuste ja investeerimisühingute ning muutuvtasu väikese osakaaluga töötajate puhul tõhusad. Seetõttu korraldab komisjon mõju hindamise, milles uuritakse võimalusi selle probleemi lahendamiseks eelkõige selliste asutuste ja töötajate vabastamisega kõnealuste konkreetsete nõuete täitmisest. Mõju hindamisel vaadeldakse ka võimalust lubada börsinimekirja kantud asutustel kasutada kapitalinõuete direktiivi kohase instrumentides tasumise nõude täitmiseks aktsiatega seotud instrumente. See on osa üldisemast tööst, mida tehakse kapitalinõuete direktiivi ja määruse läbivaatamise ettevalmistamiseks.

Seoses IV kapitalinõuete direktiiviga kehtestatud muutuvtasu suurima lubatud osakaaluga põhitöötasust leiti analüüsis, et esialgu ei ole piisavalt andmeid lõplike järelduste tegemiseks kõnealuse nõude mõju kohta konkurentsivõimele, finantsstabiilsusele ja väljaspool EMPd asuvate tütarettevõtjate töötajatele. Näib, et lõplikke järeldusi saab teha alles pärast seda, kui on saadud rohkem rakendamiskogemusi.