

BG

BG

BG



КОМИСИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ

Брюксел, 30.4.2009 г.
SEC(2009)581

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

Придружителен документ към

Препоръка на Комисията в допълнение на Препоръки 2004/913/ЕО и 2005/162/ЕО по отношение на режима за възнаграждения на директорите в дружества, чиито ценни книжа са допуснати до търговия на регулиран пазар, и на Препоръка на Комисията относно политиката на възнаграждения в сектора на финансовите услуги

Оценка на въздействието

ОБОБЩЕНИЕ

{C(2009) 3159}
{C(2009) 3177}
{SEC(2009) 580}

1. ВЪВЕДЕНИЕ И ПРОЦЕДУРНИ ВЪПРОСИ

Предмет на оценката на въздействието е политиката на възнаграждения за ръководен персонал в дружества, чиито ценни книжа са допуснати до търговия на регулиран пазар, и политиката на възнаграждения в сектора на финансовите услуги.

Средното равнище на заплащане на ръководния персонал нарасна значително през последните 15 години главно в резултат на растящото значение на променливото (основаващо се на постигнати резултати) заплащане като елемент от възнаграждението на директорите. Основаващото се на постигнатите резултати заплащане първоначално бе предназначено за обвързване на интересите на неговия получател с тези на акционерите, но в няколко изследвания бе повдигнат въпросът дали действително съществува силна връзка между заплащането на ръководния персонал и резултатите. Същевременно напоследък в обществото се обръща голямо внимание на безпрецедентни случаи на възнаграждения за лоши резултати.

Освен това е налице общата нагласа, че лошо замислените политики на възнаграждения и компенсационни схеми в сектора на финансовите услуги допринесоха за мислене в краткосрочна перспектива и прекомерно поемане на риск, без да се обръща достатъчно внимание на дългосрочните резултати на финансовите институции.

Съществуващата препоръка на Комисията относно възнагражденията на директорите в дружества, чиито ценни книжа са допуснати до търговия на регулиран пазар, приета през 2004 г., не обхваща всички важни проблеми. По-специално, в препоръката нито се изисква възнаграждението на ръководния персонал да бъде обвързано с дългосрочните интереси на дружествата, нито тя изцяло обхваща установените във финансовия сектор проблеми по възнаграждението извън сферата на ръководния персонал и на финансовите институции, чиито ценни книжа са допуснати до търговия на регулиран пазар.

В съобщението на Комисията от 4 март 2009 г. бе посочено, че Комисията ще подсили своята препоръка от 2004 г. и ще представи нова препоръка относно възнагражденията в сектора на финансовите услуги за справяне с погрешните стимули и с прекомерното поемане на риск във всички дружества. В съобщението се заявяваше също така, че препоръките ще бъдат последвани от законодателни предложения за поставяне на схемите за възнаграждение под пруденциален надзор.

При подготовката на настоящия доклад бяха взети предвид становищата на различни заинтересовани страни (държави-членки, организации, академични среди и др.).

2. ПРИНЦИП НА СУБСИДАРНОСТ

Взаимосвързаността на финансовите системи и капиталовите пазари в държавите-членки е очевидна. Неадекватната политика на възнаграждения във финансовия сектор бе определена като един от факторите, допринесли за финансовата криза, която доведе до парализиране на капиталовия пазар. Също и извън финансовия сектор, политиката на възнаграждения на директорите в дружества, чиито ценни книжа са допуснати до

търговия на регулиран пазар, вероятно ще повлияе върху доверието на инвеститорите и вследствие на това може да засегне вътрешния капиталов пазар. Предприемането на самостоятелни действия от държавите-членки вероятно ще има за резултат различни пакети от правила, което може да подкопае правилното функциониране на вътрешния пазар или да създаде нови пречки за това. Необходими са общи стандарти на равнището на ЕС за подпомагане на вътрешния пазар и за избягване на регулаторен арбитраж.

3. ОПРЕДЕЛЯНЕ НА ПРОБЛЕМА

3.1. Възнаграждение на директорите в дружества, чиито ценни книжа са допуснати до търговия на регулиран пазар

Примерите за несъответствие между заплащането на ръководния персонал и постигнатите резултати повдигат фундаментални въпроси относно уместността на системите за стимулиране, използвани за изпълнителни директори в дружества, чиито ценни книжа са допуснати до търговия на регулиран пазар, и дали тези системи водят до прекомерно акцентиране върху управленски действия в краткосрочен план и заплащане за лоши резултати. Лоши стимули и структура на заплащането на ръководители могат да доведат до неоправдано прехвърляне на състояние от акционерите към ръководния персонал и да попречат на дружествата да използват ресурсите по ефективен начин. Това може да засегне дългосрочните резултати и устойчивостта на дружествата и по този начин също и доверието на инвеститорите, заетостта, конкурентоспособността и икономическия растеж в дългосрочна перспектива. Разглежданият проблем не се състои в размера на заплащане на директорите, а в несъответствието между заплащането и резултатите.

Причините за това несъответствие са многобройни и сложни. Структурни проблеми в договора за стимулиране (например прекомерно използване на променливо заплащане без достатъчно обвързване на времеви хоризонт и условията за заплащане с критерии за дългосрочни резултати или прекомерна обвързаност с резултатите на фондовия пазар); злоупотребата с обезщетенията при прекратяване на трудовото правоотношение; и недостатъчният надзор върху процеса на възнаграждаване (липса на отчетност от страна на директорите пред акционерите, пасивна позиция на акционерите, неадекватна роля на комисията по възнагражденията и конфликт на интереси в ролята на консултантите по възнагражденията) изиграха съществена роля за сегашната ситуация.

3.2. Възнаграждения в сектора на финансовите услуги

Налице е широко съгласие, че компенсационните схеми, основаващи се на постъпления в краткосрочен план без адекватно отчитане на съответните рискове, допринесоха за ангажирането на финансовите институции с по-рисковани дейности.

Този проблем включва не само заплащането на директорите, а обхваща и схемите за възнаграждение на други нива във финансовия сектор и особено на тези лица, чиято работа включва поемане на риск (например брокери) и чието възнаграждение включва променлива част в зависимост от резултатите. Той обхваща и финансови институции, чиито ценни книжа не са допуснати до търговия на регулиран пазар.

Установено е, че причините за проблема са свързани с погрешни стимули в схемите за възнаграждение, липса на подходяща система за корпоративно управление и недостатъчен надзор.

4. ОСНОВА ЗА ДЕЙСТВИЯ НА ЕС

4.1. Възнаграждение на директорите

На национално равнище бяха предприети (или продължават) няколко инициативи за подобряване на обвързването на заплащането на директорите с резултатите и за избягване на потенциалната злоупотреба с обезщетението при прекратяване на трудовото правоотношение — например във Франция, Германия, Нидерландия, Италия, Белгия и Австрия. Няколко други държави-членки обаче не са предприели никакви промени. Съществените различия в правилата за корпоративно управление относно заплащането на директорите биха могли да допринесат за изкривявания (между директори и между дружества) поради регулаторния арбитраж.

4.2. Възнаграждения в сектора на финансовите услуги

Саморегулирането и международните стандарти не са достатъчни за постигане на ефективна и трайна промяна на практиките за възнаграждение във финансовите институции. Инициативите на държави-членки, надзорни органи или на Комитета на Европейските банкови надзорници (CEBS) не са непременно с едно и също приложно поле. Националните надзорни органи също така могат да тълкуват по различен начин общите правила за надзор. Следователно, дори ако съществува припокриване между различните инициативи, все още не е налице общ пакет от принципи относно политиката на възнаграждения в сектора на финансовите услуги на равнище на ЕС. Освен това, при отсъствието на действия на равнището на ЕС е възможно националните органи в държавите-членки да не се решават да приемат по-строги правила относно политиката на възнаграждения, тъй като това евентуално би поставило техния финансов сектор в по-неблагоприятно положение спрямо конкуренцията. Отсъствието на действия поражда сериозни рискове за регулаторен арбитраж.

5. Цели

Двете инициативи целят да допринесат за дълготрайната жизнеспособност на дружествата и за намаляване на рисковете за финансовата стабилност. По-специално, инициативата относно заплащането на директорите цели съгласуване на стимулите в политиката на възнаграждения с целта за дълготрайна жизнеспособност както по структура на заплащането, така и по линия на корпоративното управление. Инициативата относно политиката на възнаграждения в сектора на финансовите услуги цели съгласуване на стимулите в политиката на възнаграждения на дружествата в този сектор с целта за дълготрайна жизнеспособност и разумно управление на риска чрез подобряване на структурата на заплащането, корпоративното управление и надзора върху финансовите институции.

6. ИЗБОР НА ПРАВЕН ИНСТРУМЕНТ

6.1. Възнаграждение на директорите

Предпочитаният инструмент е препоръката. Това е в съответствие със съществуващия подход и би продължило да предоставя на държавите-членки гъвкавост в прилагането на принципите, тъй като те могат да решат да въведат принципите в кодекс за корпоративно управление по механизма за даване на обяснения в случай на несъгласие (comply or explain) и да адаптират принципите към своите правни традиции. В зависимост от това как принципите се прилагат от държавите-членки, една препоръка би осигурила гъвкавост и на дружествата чрез обхващане на дружества с различна големина и от различни сектори.

6.2. Възнаграждения в сектора на финансовите услуги

Предпочитаният инструмент е препоръката. Това дава възможност на Комисията да приеме общи принципи, приложими за целия сектор на финансовите услуги за цяла гама от различни финансови институции, които се различават по цели, дейности и фирмена култура. Мерките, които трябва да се вземат от държавите-членки съобразно препоръката, може да са приспособени към всеки конкретен сектор на дейност. Освен това, една препоръка позволява на Комисията да приеме принципи, които са достатъчно подробни, така че да се дадат някои насоки относно структурата на политиката на възнаграждения и по този начин да се реагира бързо и ефективно в контекста на сегашната криза. Комисията би била способна също така да отправи ясно политическо послание.

Дори ако препоръката бъде последвана от законодателство относно надзорния преглед на политиката на възнаграждения, приемането на препоръка би притежавало предимството да предостави бърз политически отговор, докато се водят преговори и преди прилагането на законодателството. Тя би действала също така като катализатор за формулирането на съгласувани принципи, които да са приложими в целия сектор на финансовите услуги.

7. ПОЛИТИЧЕСКИ ВАРИАНТИ И ТЯХНОТО ВЪЗДЕЙСТВИЕ

Направена е оценка на следните съществени политически варианти: А) без предприемане на действия; Б) подобро прилагане на съществуващата правна рамка в ЕС; В) нови разпоредби относно възнаграждението на директорите; и Г) нови разпоредби относно политиката на възнаграждения в сектора на финансовите услуги. В рамките на В и Г са разгледани няколко подварианта, които не са единствени.

7.1. Възнаграждение на директорите в дружества, чиито ценни книжа са допуснати до търговия на регулиран пазар

Предпочитаният вариант е В. Той съчетава нови принципи относно структурата на възнаграждението и относно процеса на разработване и прилагане на политиката на възнаграждения.

По отношение на политиката на възнаграждения, той въвежда вътрешно съпоставяне на възнаграждението на директорите с това на другите изпълнителни директори в управителния съвет и (старшите) служители в дружеството. Той въвежда също така

лимит за обезщетението при прекратяване на трудовото правоотношение и не предвижда такова обезщетение в случай на лоши резултати. При него се застъпва баланс между фиксираното и променливото заплащане и даването на променливо заплащане се обвързва с предварително определени и измерими критерии за резултати. Накрая, той предвижда следното за подпомагане на дългосрочната устойчивост на дружеството: баланс между критериите за кратко- и дългосрочни резултати; отлагане на променливото заплащане; минимален правопораждащ срок за опции върху акции и за акции; задържане на част от акциите до края на трудовото правоотношение и възможност за връщане обратно на променливия елемент на заплащането.

По отношение на управлението той включва принципи, насочени към подобряване на надзора на акционерите върху политиката на възнаграждения, и по-специално подобро оповестяване пред акционерите и повишена отговорност на акционерите и особено на институционалните инвеститори да упражняват своите права на гласуване относно възнаграждението на директорите. Той предвижда също така лица, които не участват в изпълнителното ръководство, да не получават опции върху акции, за да се избегне конфликт на интереси. За засилване на ролята и отчетността на комисията по възнагражденията, при него се изисква поне един член на комисията по възнагражденията да притежава достатъчни експертни познания в областта на възнагражденията, както и членове на комисията по възнагражденията да присъстват на общото събрание, на което се обсъжда декларацията относно възнагражденията, за да дадат обяснения на акционерите. Накрая, за осигуряване на независимостта на консултантите по възнагражденията, при него се заявява, че консултантите, съветващи комисията по възнагражденията, следва да не съветват и дружеството.

7.2. Възнаграждения в сектора на финансовите услуги

Предпочитаният вариант е Г. Той съчетава нови принципи за структурата на възнаграждението, за процеса на разработване и прилагане на политиката на възнаграждения, за оповестяването пред външни заинтересовани страни и за надзорен преглед. По отношение на политиката на възнаграждения, той въвежда като общ принцип изискването политиката на възнаграждения да бъде в съответствие с разумно и ефективно управление на риска. За тази цел финансовите институции следва да намерят подходящ баланс между фиксирания и променливия елементи на заплащането с достатъчно високо равнище на фиксирания елемент, за да се гарантира, че персоналят не е зависим от плащането на премии. Променливият елемент следва: да бъде обвързан с резултатите, голяма част от него да бъде отложена за отчитане на риска за постигане на основните резултати; да подлежи на връщане при необходимост и; критериите за измерване на резултатите следва да привилегирват дългосрочните резултати и да коригират основните резултати с оглед на риска, капиталовите разходи и ликвидността.

По отношение на управлението на политиката на възнаграждения при него се въвежда: като общ принцип, че политиката на възнаграждения следва да е вътрешно прозрачна, ясна, надлежно документирана и да съдържа мерки за избягване на конфликти на интереси; че управителният (или надзорният) съвет следва да носи отговорност за надзора върху прилагането на политиката на възнаграждения за институцията като цяло с адекватно участие на звената за вътрешен контрол и на отделите или експертите по човешки ресурси; че участниците в разработването и прилагането на политиката на възнаграждения следва да бъдат независими; че политиката на възнаграждения следва да бъде актуализирана с течение на времето и; че членовете на персонала следва

предварително да са запознати с критериите, използвани за определяне на тяхното възнаграждение, и да имат достъп до процеса на тяхното оценяване.

По отношение на оповестяването той въвежда като общ принцип, че политиката на възнаграждения следва да бъде адекватно оповестена по ясен и лесно разбираем начин пред външните заинтересовани страни. Съществуват различни начини за постигане на тази прозрачност. При оповестяването, прилагането на всички принципи следва да бъде проверено за пропорционалност в зависимост от мащаба на финансовото предприятие, характера и сложността на неговите дейности.

По отношение на надзорния преглед на политиката на възнаграждения, при вариант Г се изисква от надзорниците да гарантират, като използват наличните им надзорни инструменти, че финансовите институции прилагат принципите на разумна политика на възнаграждения в максимално възможната степен и политиката на възнаграждения е в съответствие с ефективното управление на риска. Той предвижда също така надзорниците да отчитат характера и мащаба на финансовата институция и сложността на нейните дейности (пропорционалност).

Накрая, по отношение на приложното поле на новите принципи, първо, предпочитаният вариант е те да се прилагат спрямо всички участници в сектора на финансовите услуги. Така биха се избегнали възможни вратички и би се предотвратило нарушаване на конкуренцията между различни сектори. Но тъй като някои от принципите може да са от по-голямо значение за някои категории финансови институции отколкото за други, държавите-членки могат при прилагането на принципите да ги адаптират и допълнят съобразно специфичното положение на дадени финансови институции.

Второ, предпочитаният вариант включва прилагането на принципите спрямо всички финансови институции независимо от техния мащаб. Ако съществува погрешна политика на възнаграждения, която поражда прекомерно поемане на риск в голям брой малки финансови институции, заедно тези институции биха могли да генерират значителен риск за цялата система. За избягване обаче на ненужни разходи за финансовите институции, държавите-членки могат да се съобразят с техния мащаб, както и с вида и сложността на дейностите им.

Трето, принципите могат да бъдат прилагани към всички категории персонал, но най-вече спрямо лица, участващи в дейности, свързани с поемане на риск. Като алтернатива, тяхното приложно поле може да бъде ограничено само до тези категории персонал, чиито дейности оказват въздействие върху рисковия профил на финансовата институция. И двата подхода могат да бъдат поддържани в еднаква степен като предпочитан вариант.

7.3. Съгласуваност и бъдещи перспективи

Посочените препоръки трябва да бъдат разглеждани като част от по-голям пакет.

На 4 март Комисията оповести законодателно предложение за поставяне на политиката на възнаграждения в сектора на финансовите услуги под пруденциален надзор. Предстоящото законодателно предложение ще се отнася до политиката на възнаграждения в банките и инвестиционните дружества и ще бъде включено в пакета от изменения на Директивата за капиталовите изисквания, планиран за юни 2009 г.

Подобни законодателни инициативи може да са необходими и в други финансови сектори (като например застрахователния) и ще бъдат обмислени. Междувременно, препоръка относно политиката на възнаграждения в сектора на финансовите услуги може да даде насоки за принципите, които да се прилагат, като начална точка за диалог между финансовите предприятия и съответните надзорни органи.

Понастоящем националните надзорни органи са отговорни за прилагането на тези принципи. Техните позиции в това отношение са координирани до известна степен чрез европейските комитети на националните надзорни органи в ЕС (Европейския комитет на регулаторите на ценни книжа, Комитета на Европейските банкови надзорници, Комитета за европейско застраховане и професионален пенсионен надзор). Ако се направят промени в надзорната архитектура в ЕС, както се препоръчва в доклада de Larosière, би било необходимо надзорът в тази област да бъде своевременно интегриран в новите структури. Това би включвало при необходимост участието на Европейския съвет за системен риск, ако са засегнати системни рискове на трансгранични финансови групи, и засилена координация между надзорните органи относно пруденциалния надзор на микроравнище.

След срещата на високо равнище в Лондон (2 април 2009 г.), G-20 се съгласиха „да одобрят и прилагат строгите нови принципи на Форума за финансова стабилност (FSF) относно възнагражденията и компенсациите и да подкрепят устойчиви схеми на възнаграждение и корпоративната социална отговорност на всички дружества“. Предложената препоръка относно финансовите услуги съответства на принципите на FSF и ги допълва.

Финансовата криза подложи на стрес тест режимите на корпоративно управление в банките и инвестиционните дружества и показа, че те далеч не отговарят на изискванията. Както бе оповестено в съобщението от 4 март, това ще бъде предмет на доклад, който трябва да бъде изготвен до края на настоящата година.

Накрая, относително незадоволителното прилагане на съществуващите препоръки относно възнаграждението на директорите може да породят сериозни въпроси за ефективността на правилата за корпоративно управление. Службите на Комисията започнаха проучване по този въпрос, като резултати се очакват още през 2009 г.

8. МОНИТОРИНГ И ОЦЕНКА

Новите препоръки съдържат разпоредба, приканваща държавите-членки да уведомяват Комисията за взетите мерки. Освен това Комисията възнамерява да увеличи механизмите за мониторинг с цел по-ефективно прилагане на препоръките.

След една година Комисията ще преразгледа и двете препоръки с оглед на натрупания опит и резултатите от гореспоменатия мониторинг.