Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru k návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady o zlepšení přenositelnosti nároků na penzijní připojištění

KOM(2005) 507 v konečném znění – 2005/0214 (COD)

(2006/C 185/08)

Dne 15. prosince 2005 se Rada, v souladu s článkem 262 Smlouvy o založení Evropského společenství, rozhodla konzultovat Evropský hospodářský a sociální výbor ve věci výše uvedené.

Specializovaná sekce „Zaměstnanost, sociální věci, občanství", kterou Výbor pověřil přípravou podkladů na toto téma, přijala stanovisko dne 20. března 2006. Zpravodajkou byla paní ENGELEN-KEFER.

Na 426. plenárním zasedání, které se konalo ve dnech 20. a 21. dubna 2006 (jednání ze dne 20. dubna), přijal Evropský hospodářský a sociální výbor následující stanovisko 103 hlasy pro, 19 hlasy proti a 11 členů se zdrželo hlasování.

1. **Závěry a doporučení Výboru**

1.1 EHSV hodnotí pozitivně cíle navržené Komisí a podporuje je, i když jsou opatření k dosažení těchto cílů hodnoceny různě.

1.2 Existují především pochybnosti, zda jsou úpravy o odchylkách a výjimkách vzhledem ke skutečnému dosažení cíle účelná. To se týká jednak úpravy o výjimkách při převoditelnosti a jednak dlouhých přechodných období pro zkrácení tzv. zkušební doby.

1.3 Cíle usnadnit mobilitu a zajistit účinné doplňkové zajištění příjmu ve stáří může být ale dosaženo pouze tehdy, jestliže budou upraveny také odlišné daňové systémy v členských státech.

1.4 Při dalším zpracování návrhu směrnice by se proto měla vzít v úvahu následující hlediska:

— Pro odstranění překážek mobility pracovníků je nutné mít co nejvíce vzájemně sladěný systém jak pro nabytí, tak pro zachování a převod nároků na penzijní připojištění. V souvislosti s tím musí být dostatečně zohledněny dopady na různé systémy penzijního připojištění v členských státech *a* případné zvýšení výdajů v systémech penzijního připojištění.

— Finanční účast zaměstnavatelů při vytváření doplňkového zabezpečení ve stáří je nezbytná a žádoucí. Aby se zabránilo negativním dopadům, jsou nutná přechodná nařízení, která zaměstnavatelům umožní postupně upravit systémy zabezpečení.

— Vzhledem k zásadním cílům směrnice je třeba stanovovat co nejkratší lhůty provádění a brát v úvahu to, co je pro jednotlivé státy skutečně nezbytné.

— Stejně tak by mělo být zváženo všeobecné a časově neomezené vynětí některých způsobů provádění.

— Činnosti vedoucí k odstranění překážek mobility v oblasti systémů penzijního připojištění musejí probíhat okrajově v oblasti daňového ošetření těchto systémů.

2. **Úvod**

Dne 20. října 2005 předložila Evropská komise svůj návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o zlepšení přenositelnosti nároků na penzijní připojištění. Svůj návrh odůvodňuje tím, že z důvodu rostoucího významu systémů penzijního připojištění pro zajištění ve stáří je nutné odstranit překážky mobility. Překážky mají být odstraněny jak při změně pracoviště mezi členskými státy, tak také v rámci členských států.

2.1 Komise uvádí překážky, které je potřeba odstranit:

— předpoklady pro nabytí nároků na důchod,

— předpisy týkající se ochrany odložených nároků,

— pravidla převoditelnosti nároků.

Kromě toho lze podle názoru Komise mobilitu zvýšit tehdy, když jsou pracovníci (lépe) informováni o důsledcích změny zaměstnavatele na nároky na penzijní připojištění.

2.2 Komise považuje návrh za výsledek dlouholeté výměny informací a zkušeností na evropské úrovni. Jednání o dohodě mezi sociálními partnery nebyla zahájena z důvodu rozdílných představ o účelu a prostředcích akce Společenství.

2.3 Na základě článků 42 a 94 Smlouvy o ES chce Komise tímto návrhem vytvořit společné zásady pro vypracování příslušných právních předpisů v členských státech. Tím by se mělo také dosáhnout toho, aby usazení podniku v jiném členské státě nezabraňovalo to, že je těžké sehnat kvalifikovaný personál, protože tento personál je vázán úpravami o penzijním připojištění na jiné podniky.

2.4 Komise odůvodňuje volbu směrnice jako nástroje tím, že jen tak může být vytvořen vyvážený vztah mezi nutnými právy zaměstnanců na volný pohyb a nezbytnou flexibilitou národních zákonodárců při provádění za současného zohlednění národních zvláštností systémů penzijního připojištění.

3. **Shrnutí návrhu**

3.1 Směrnice definuje v souladu s definicemi směrnice 98/49/ES pojmy používané v oblasti této úpravy.

3.2 Návrh stanovuje zásadu, že příspěvky penzijního připojištění, které byly vloženy do systému penzijního připojištění zaměstnancem, resp. zaměstnavatelem jménem zaměstnance, se při ukončení pracovního poměru nesmějí ztratit, i když na základě těchto příspěvků ještě nedošlo k nabytí žádných nároků na pozdější výplatu důchodu. Musí být tedy zajištěno, aby vložené příspěvky mohly být buď vyplaceny nebo převedeny.

3.3 K dosažení toho, aby právě mladí zaměstnanci nepřišli o své nároky při změně zaměstnavatele, by podle názoru Komise minimální věk, od kterého mohou vzniknout nároky na penzijní připojištění, neměl překročit v členských státech 21 let.

Kromě toho by čekací doba, tj. doba, která musí uplynout od vzniku pracovního poměru, než se zaměstnanec může stát členem systému penzijního připojištění, měla činit maximálně jeden rok.

Také tzv. zkušební doba, tedy doba, která musí uplynout od začátku platby příspěvků, než příspěvky vedou k nároku na důchod, nesmí být delší než dva roky.

3.4 Podle mínění Komise je nutné stanovit přiměřenou úpravu odložených nároků na důchod, přičemž rozhodnutí, v jaké formě a jakými prostředky to provést, je přenecháno členským státům. Jestliže jsou nároky systému penzijního připojištění nízké, může existovat při změně zaměstnavatele vedle možnosti převodu také možnost úhrady nároků, pokud nároky nepřekročí určitou mez (stanovenou členskými státy).

3.5 Aby byla podporována mobilita a odstraněny nevýhody při změně zaměstnavatele, mělo by být usnadněno převedení nabytých nároků v systému penzijního připojištění jednoho zaměstnavatele do systému penzijního připojištění nového zaměstnavatele. Tento převod rovněž nesmí vést k finančním újmám třeba v důsledku rozdílných výpočtů nebo uložení nadměrných nákladů.

3.6 Zaměstnanec má mít vždy vyhrazeno právo rozhodnout se, jestli chce své nároky převést nebo je ponechat u staré instituce s důchodovým připojištěním.

3.7 Zaměstnanci by měli podle návrhu být na požádání a v přiměřené lhůtě informováni o tom, jaké důsledky má změna pracoviště na nároky ze systémů doplňkového zabezpečení ve stáří.

3.8 *Provádění*

Provádění směrnice musí v členských státech proběhnout nejpozději do 1. července 2008.

Pro zkrácení tzv. zkušební doby na dva roky mohou členské státy využít dodatečnou lhůtu 60 měsíců (počítáno od 1. července 2008). Její využití musí být konkrétně odůvodněno.

3.9 Kromě toho mohou být podpůrné pokladny, podniky, které vytvářejí rezervy na důchodové zabezpečení a systémy penzijního připojištění fungující na základě průběžného financování neomezeně dlouho vyjmuty z možností převodů. Je nutno informovat Komisi o konkrétních důvodech. Příslušný členský stát musí oznámit, jaká opatření učinil nebo plánuje, aby byla zajištěna převoditelnost. Nejpozději do roku 2018 má být přezkoumáno, zda jsou nutná další opatření, aby se také pro tyto systémy zlepšila převoditelnost.

4. **Obecné hodnocení**

4.1 Vzhledem k tomu, že se názory sociálních partnerů na dosah a obsah evropské úpravy velice liší, nebyla využita možnost dohody mezi sociálními partnery, která je stanovena v článku 139 Smlouvy o ES.

4.2 EKOS, UNICE a CEEP však v preambuli rámcové dohody o pracovních smlouvách na dobu určitou uznaly, že „inovace v podnikových sociálních systémech jsou nutné, aby byly přizpůsobeny dnešním podmínkám a především umožnily převoditelnost nároků“.

4.3 Z toho je zřejmý shodný záměr podrobně se zabývat nutností harmonizace právních základů pro nabytí a zachování nároků na penzijní připojištění. I když je kontext pracovních poměrů na dobu určitou jiný než volný pohyb pracovníků, uznávají strany dohodu, že se podmínky zaměstnání mění, a to podmiňuje potřebu úprav podnikových sociálních systémů.

4.4 To ostatně odpovídá i důležité roli, kterou mají sociální partneři ve většině členských států při vytváření systémů penzijního připojištění. Jelikož se opatření sociálních partnerů omezují (musí omezovat) na národní oblast, je záměr Komise vytvořit směrnici smysluplný.

4.4.1 Přesné předpisy pro systémy penzijního připojištění by měly být stanovovány na úrovni členských států i pomocí kolektivních smluv mezi sociálními partnery. Předpisy vydané na evropské úrovni o podmínkách nabytí nároků by se proto měly omezit na zásadní otázky a stanovovat pouze zásady pro opatření prováděná na úrovni jednotlivých států, přičemž je nutno poskytnout sociálním partnerům dostatečný prostor pro kolektivní vyjednávání.

4.4.2 Článek 4 směrnice by měl být nahrazen takto: „Pokud jsou stanoveny podmínky pro nabytí nároku jako např. minimální věk, čekací doby a/nebo tzv. zkušební doby, musí být tyto podmínky spravedlivé a musí být založeny na objektivních (a nediskriminačních) důvodech."

4.5 Změna zaměstnavatele se může negativně projevit na nabytí a výši nároků na penzijní připojištění.

To ovlivňuje rozhodnutí pracovníků, zda zaměstnavatele změnit či ne, i když toto rozhodnutí závisí na celé řadě faktorů.

4.6 Především v důsledku demografického vývoje nebude plnění ze zákonného důchodového pojištění ani v členských státech, ve kterých je zákonné důchodové pojištění nejdůležitějším zdrojem příjmu ve stáří, v budoucnu dostačovat k zajištění životní úrovně. Proto získávají systémy penzijního připojištění stále větší význam, i když mohou být taktéž negativně ovlivněny demografickým vývojem.

4.7 Z hlediska uznání základního cíle evropského jednotného trhu zaručit volný pohyb osob, ale také s ohledem na nutnost zlepšit rámcové podmínky pro systémy penzijního připojištění, je proto třeba pozitivně hodnotit přístup Komise a její úsilí pracovat na odstranění překážek mobility u systémů penzijního připojištění.

4.8 Navíc smlouva o ES zavazuje Radu v článku 40 následovně: *„Rada vydá … směrnice nebo nařízení vymezující opatření potřebná k zavedení volného pohybu pracovníků"*. Zde je základ návrhu z článku 42 ještě posílen článkem 40.

4.9 I pro dosažení zásadního cíle Lisabonské strategie posílit evropský hospodářský prostor vytvořením znalostní společnosti má odstranění překážek mobility velký význam. Znalostní společnost je předpokladem pro vývoj společnosti a zároveň nejdůležitější produktivní síla. Je založena na inovaci a ideovém bohatství občanů. Aby došlo k jejímu posílení, musí probíhat stálá výměna znalostí a zkušeností. Mobilita pracovníků zde může být velkým přínosem. Kromě toho je i zajištění sociální soudržnosti součástí Lisabonské strategie. Proto může být stanovení cílů v návrhu směrnice Komise podporováno i z tohoto hlediska.

4.10 Jinak je třeba uvést, že již nařízení Rady č. 1408/71 ze dne 14. června 1971 o uplatňování systémů sociálního zabezpečení na zaměstnané osoby a jejich rodiny pohybující se v rámci Společenství se zabývalo otázkou zamezení nevýhod (také) pro zajištění ve stáří. Jako jeden z prvních nástrojů sociální politiky by měly být odstraněny překážky, resp. negativní následky volného pohybu. V tom smyslu je návrh Komise důsledným pokračováním této politiky především také s ohledem na to, že u doplňkových systémů zajištění ve stáří je v nařízeních mezera, která musí být uzavřena z důvodu rostoucího významu pro zajištění životní úrovně ve stáří.

4.11 *„Evropský rok mobility pracovníků"*, jímž byl Evropskou komisí vyhlášen rok 2006, nyní v pravý čas přinese činnosti, jež by měly vést k odstranění překážek mobility.

4.12 V členských státech existují rozdílné systémy penzijního připojištění, je tedy dáno povahou věci samotné, že k postupné harmonizaci těchto rozdílných systémů může dojít pouze pomocí evropského rámce, jehož cílem je usnadnit přechod z jednoho systému penzijního připojištění do druhého.

4.13 Pokud by bylo možné toto konstatovat na evropské úrovni, pak by bylo s ohledem na homogenitu životních a pracovních podmínek málo účelné, aby se na jedné straně zlepšila harmonizace pro odchod do zahraničí, na druhé straně změna zaměstnání v rámci členského státu zůstala bez povšimnutí. Zdá se proto správné následovat přístup Komise a odstranit jak přeshraniční překážky, tak i překážky mobility pracovníků v rámci jednoho státu.

4.14 Návrh směrnice však nepokrývá jednu důležitou oblast úpravy, a sice otázku harmonizace zdanění systémů penzijního připojištění. Rozdílné daňové ošetření v členských státech ale představuje závažnou překážku mobility, jelikož zaměstnanci mohou být zdaněni dvakrát (z příspěvků a ze zisku). Zahrnutí zdanění by totiž vyžadovalo jednomyslné schválení Radou, přičemž hrozí nebezpečí, že směrnice by mohla být zablokována. Komise se proto snažila zabývat se zdaněním ve svém sdělení z 19. dubna 2001 a v současné době zahájila řízení pro nesplnění povinnosti s několika členskými státy. Výbor je toho názoru, že bez tohoto kroku Komise nemůže být cíle zlepšení přenositelnosti nároků na penzijní připojištění dosaženo.

5. **K jednotlivým úpravám**

5.1 Mnohé hovoří pro to, že dlouhé čekací doby, dlouhá lhůta pro nabytí nepropadnutelných nároků a vysoké minimální stáří mohou skutečně negativně ovlivnit rozhodnutí změnit pracoviště.

Proto se návrh Komise snížit jak čekací dobu, tak věk pro vstup do systému a zkušební dobu ubírá správným směrem. Bylo by tedy možné považovat zvolená opatření za první krok k cíli úplného odstranění těchto překážek vstupu do systému.

5.2 Je však třeba zohlednit i důsledky, jež by navržené úpravy mohly mít zejména na dobrovolné systémy penzijního připojištění financované zaměstnavatelem. Musí být totiž přihlédnuto také k tomu, že tato opatření mohou vést k vyšším finančním nákladům. To by mohlo ohrozit ochotu dále tyto systémy zachovávat.

5.3 Dobrovolné přísliby příspěvků financovaných zaměstnavatelem jsou ale na druhé straně také důležitým nástrojem personální politiky. Co se týče „soutěžení o nejlepší mozky" by proto vzhledem k měnícím se demografickým poměrům a vzrůstající potřebě odborníků mohlo být také zcela v zájmu zaměstnavatelů dát příslib brzy po krátké době zaměstnání. Navíc je doplňkový systém zabezpečení jen jedním z nástrojů personální politiky, u něhož stojí vždy v popředí zabezpečovací charakter. Delší čekací a zkušební doby naproti tomu stimulují věrnost zaměstnance vůči podniku a zvyšují tak dobu jeho setrvání v podniku.

5.4 Celkově musí být brán ohled také na to, že poměr mezi systémy penzijního připojištění, které jsou financovány (pouze) zaměstnavatelem, a těmi, které si zaměstnanec financuje z vlastních příspěvků, je v členských státech různý. Pro zohlednění těchto rozdílů by bylo možné pro členské státy stanovit možnosti rozlišování podle financování systémů.

5.5 Je třeba jasně zdůraznit přístup Komise, jehož cílem je odstranit překážky týkající se konkurence u podniků, které chtějí zakládat pobočky v jiných státech EU. Dlouhé lhůty a vysoký vstupní věk totiž personál zavazují, a brání tak mobilitě.

5.6 Komise přihlíží k potřebě postupné úpravy tím, že pro provádění předpisu o lhůtách právních nároků může být požadována prodloužená lhůta provádění.

5.7 Co se týče ochrany odložených nároků na důchod, nelze popřít, že by závazek úpravy mohl zvýšit finanční náklady v systémech penzijního připojištění.

Na druhé straně je to především závislé na formě daného příslibu. Pokud se jedná o příslib příspěvků, je úprava odložených nároků málo smysluplná, neboť hodnota vzniklého kapitálu závisí na vývoji kapitálových trhů a výnosů. To by ovšem potom mohlo mít možný negativní dopad na příslib plnění, protože již nebudou žádné přísliby poskytovány.

5.8 Úprava se vzhledem k funkci doplňkového zabezpečení, jež spočívá v přiměřeném doplnění nároků ze zákonných důchodových systémů ve stáří, zdá být nutná. Formulace obsažená v návrhu je však pouze málo závazná pro příslušná opatření členských států a příklady v bodu odůvodnění 7 je nutno také hodnotit pouze jako návrhy. Dále není jasné, jestli hodnocení věrnosti vůči podniku jako důvod pro rozdílnou úpravu nebo jako povinnost úpravy výplat, nikoli nároků, odpovídá představám Komise o spravedlivé úpravě.

5.9 Možnost právní nároky do určité mezní hodnoty, která bude stanovena podle zvyků příslušného státu nepřevádět, nýbrž je vyplatit, se zdá být správná.

5.10 Rozhodnutí, zda budou nároky vyplaceny nebo zachovány je však pouze na systémech penzijního připojištění. I právní nárok ohodnocený podle obecných předpisů jako málo významný ale může být pro pracovníka jako pravidelný doplňkový příjem ve stáří zajímavý. Vyplacení nároku, ke kterému by došlo proti jeho vůli, by mu případně mohlo bránit ve změně zaměstnavatele.

5.11 EHSV podporuje cíle návrhu Komise o převoditelnosti nároků na penzijní připojištění. EHSV obzvláště vítá, že se Komise neomezuje pouze na předkládání návrhů na zlepšení převoditelnosti nároků na penzijní připojištění, nýbrž že chce rozsáhlým úsilím odstranit překážky mobility u systému doplňkového zabezpečení.

5.12 U úpravy o převodu je zvláště nutné vyzdvihnout to, že podle představ Komise nemá zaměstnanci vzniknout při převodu žádná finanční újma. To slouží účelu, který směrnice sleduje. Neboť pouze jestliže převod může být proveden bez finanční újmy pro zaměstnance, rozhodne se při pochybnostech pro převod, a tím pro změnu zaměstnavatele.

5.13 Také vzhledem k povinnosti lépe informovat lze konstatovat, že konkrétní návrhy mohou být pro cíl směrnice užitečné, i když je třeba zohlednit, že tyto povinnosti je třeba stanovit podle konkrétních možností především menších podniků.

5.14 Je však třeba kriticky poznamenat, že čl. 6 odst. 1 by mohl být v souvislosti s definicí v článku 3 f vykládán tak, že nárok na převod nároků na penzijní připojištění mají pouze ti zaměstnanci, kteří změní pracoviště na základě vlastního rozhodnutí. Zaměstnanci, kteří dostanou výpověď, by tím byli ale značně znevýhodněni. Zdá se proto užitečné, také vzhledem k nutnému cíli zabránit chudobě ve stáří, zahrnout všechny formy změny zaměstnavatele do oblasti působnosti čl. 3 odst. 1.

5.15 Kromě toho by proti zásadnímu cíli směrnice mohlo působit to, že některé systémy penzijního připojištění mohou být v podstatě z převoditelnosti vyjmuty. Členské státy sice mají Komisi informovat o tom, jaká opatření učiní pro to, aby zapojily také tyto systémy, vzhledem k diskusi probíhající již mnoho let a naléhavé nutnosti vybudovat stabilní druhý pilíř zabezpečení ve stáří, se však zdá, že to možná nebude stačit. Jinak lze počítat s přijetím návrhů Komise jen při uplatnění odpovídajících přechodných období kvůli rozdílnosti systémů v členských zemích. Proto by mohly být stanoveny konkrétní lhůty a cíle.

V Bruselu dne 20. dubna 2006.

předsedkyně
Evropského hospodářského a sociálního výboru
Anne-Marie SIGMUND

PŘÍLOHA

stanoviska Evropského hospodářského a sociálního výboru

Tento pozměňovací návrh, který byl podpořen minimálně čtvrtinou odevzdaných hlasů, byl během jednání zamítnut:

Odstavec 4.10

Doplnit nový odstavec za odstavec 4.10

„4.10.1 Návrh zaměřuje směrnici na převod penzijního kapitálu při změně zaměstnání, což není vždy vhodné. Bylo by lepší zajistit právo na posílení získaných penzijních nároků v souladu s tím, jak se státní důchod řeší v nařízení č. 1408/7."

Odůvodnění

Bylo by možná praktické používat tytéž zásady pro kombinování různých systémů připojištění a pro různé státní důchodové systémy.

Výsledek hlasování:

Pro: 49
Proti: 54
Hlasování se zdrželo: 19