

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu direktive Evropskega parlamenta in Sveta o izboljšanju prenosljivosti pravic iz dodatnega pokojninskega zavarovanja

KOM(2005) 507 končno — 2005/0214 (COD)

(2006/C 185/08)

Svet je 15. decembra 2005 sklenil, da v skladu s členom 262 Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosi za mnenje o zgoraj omenjenem dokumentu.

Strokovna skupina za zaposlovanje, socialne zadeve in državljanstvo, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 20. marca 2006. Poročevalka je bila ga. ENGELEN-KEFER.

Odbor je mnenje sprejel na 426. plenarnem zasedanju 20. in 21. aprila (seja z dne 20. aprila 2006) s 103 glasovi za, 19 glasovi proti in 11 vzdržanimi glasovi.

1. Sklepi in priporočila Odbora

1.1 EESO pozitivno ocenjuje cilje, ki jih predlaga Komisija, in jih podpira kljub različnim ocenam ukrepov za doseganje teh ciljev.

1.2 Odbor predvsem dvomi o tem, ali določila o odstopanjih in izjemah prispevajo k dejanskemu doseganju ciljev. To velja tako za izjeme pri prenosljivosti kot tudi za dolga prehodna obdobja za znižanje zahtev za dokončno pridobitev pokojninskih pravic.

1.3 Predvsem je cilj izboljšanja mobilnosti in zagotavljanja učinkovite dodatne zaščite prihodka v starosti mogoče doseči le s prilagoditvijo različnih davčnih sistemov v državah članicah.

1.4 Zato je pri nadaljnji obravnavi predloga direktive treba upoštevati naslednje:

— Za odstranitev ovir mobilnosti za delojemalce je potreben široko usklajen sistem za pridobivanje, ohranjanje in prenašanje pravic iz dodatnega pokojninskega zavarovanja. Pri tem je treba ustrezno upoštevati posledice za različne sisteme dodatnega pokojninskega zavarovanja v državah članicah in možnost večjih stroškov znotraj sistemov dodatnega pokojninskega zavarovanja.

— Finančna udeležba delodajalcev pri razvoju dodatnega pokojninskega zavarovanja je potrebna in zaželena. Da bi se izognili negativnim posledicam je potrebna prehodna ureditev, ki delodajalcem omogoča, da postopoma prilagodijo pokojninske sisteme.

— Pri upoštevanju temeljnih ciljev direktive je treba ohraniti čim krajše roke za izvajanje in upoštevati dejanske potrebe posameznih držav.

— Prav tako je treba razmisliti o splošnih in časovno neomejenih izjemah za določene načine izvajanja.

— Na področju obdavčevanja sistemov dodatnega pokojninskega zavarovanja je treba razviti spremljajoče ukrepe za odstranitev ovir mobilnosti, ki jih predstavljajo ti sistemi.

2. Uvod

Evropska komisija je 20. oktobra 2005 predložila predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o izboljšanju prenosljivosti pravic iz dodatnega pokojninskega zavarovanja. V obrazložitvi je navedla, da je zaradi vse večjega pomena dodatnega pokojninskega zavarovanja za starostno oskrbo treba odstraniti ovire mobilnosti. Pri tem je treba odstraniti ovire za menjavo delovnih mest med državami članicami in znotraj držav članic.

2.1 Komisija nato navaja ovire, ki jih je treba odstraniti:

— pogoji za pridobitev pravic do pokojnine,

— predpisi glede ohranitve mirujočih pravic do pokojnine,

— predpisi glede prenosljivosti pravic.

Poleg tega Komisija meni, da se lahko mobilnost poveča le z (boljšim) informiranjem delojemalcev o posledicah menjave delodajalca na pravice iz dodatnega pokojninskega zavarovanja.

2.2 Komisija meni, da je predlog logičen naslednji korak dolgoletne izmenjave informacij in izkušenj na evropski ravni. Zaradi različnih predstav o namenu in instrumentih ukrepanja Skupnosti ni prišlo do pogajanj o sporazumu med socialnimi partnerji.

2.3 Na podlagi člena 42 in 94 Pogodbe ES želi Komisija s predlogom doseči skupna načela za oblikovanje ustrezne zakonodaje v državah članicah. S tem naj bi tudi dosegli, da ustanavljanja podjetij v drugi državi članici ne omejujejo težave pri zaposlovanju usposobljenega osebja, ker ga pravila, ki urejajo sisteme dodatnega pokojninskega zavarovanja, vežejo na druga podjetja.

2.4 Komisija izbiro instrumenta direktive utemeljuje s tem, da je le tako mogoče vzpostaviti ravnovesje med potrebnimi pravicami delojemalcev glede prostega pretoka in potrebno prilagodljivostjo nacionalnih zakonodajalcev pri izvajanju direktive ob upoštevanju nacionalnih posebnosti sistemov dodatnega pokojninskega zavarovanja.

3. Povzetek predloga Komisije

3.1 V direktivi so v skladu z opredelitvami v Direktivi 98/49/ES opredeljeni uporabljeni pojmi za to področje.

3.2 V predlogu je določeno načelo, da se prispevki, ki jih delojemalec oz. delodajalec v imenu delojemalca plača v sistem dodatnega pokojninskega zavarovanja, ob prenehanju delovnega razmerja ne smejo izgubiti, tudi če iz teh prispevkov delojemalec še ni pridobil pravic za kasnejše plačilo pokojnine. Zato je treba zagotoviti, da se plačani prispevki lahko izplačajo ali prenesejo.

3.3 Da bi zagotovili, da ravno mladi delojemalci ob menjavi delodajalca ne izgubijo svojih pravic, po mnenju Komisije najnižja starost, pri kateri lahko delavec pridobi pravice iz dodatnega pokojninskega zavarovanja v državah članicah, ne sme presegati 21 let.

Poleg tega lahko čakalna doba, tj. čas, ki mora preteči po začetku delovnega razmerja, da lahko delojemalec vstopi v sistem dodatnega pokojninskega sistema, znaša največ eno leto.

Prav tako ne sme biti obdobje, ki mora preteči od začetka plačevanja prispevka, da delavec doseže pravice, daljše od dveh let.

3.4 Komisija meni, da je treba predvideti pošteno prilagoditev mirujočih pravic do pokojnine, pri čemer je izbor oblike in sredstev prilagajanja prepuščen državam članicam. V primeru, da pravice do pokojnine predstavljajo majhen znesek, ima poleg tega sistem dodatnega pokojninskega zavarovanja ob menjavi delodajalca poleg možnosti prenosa tudi možnost izplačila sredstev, ki pomenijo pokojninske pravice, če ta znesek ne presega določene mejne vrednosti (ki jo določijo države članice).

3.5 Za spodbujanje mobilnosti in preprečevanje neugodnih posledic za delojemalce ob menjavi delojemalca, je treba olajšati prenos pridobljenih pravic iz sistema dodatnega pokojninskega zavarovanja enega delodajalca v sistem dodatnega pokojninskega zavarovanja novega delodajalca. V okviru tega pri prenosu ne sme priti do neugodnih finančnih posledic, na primer zaradi različnega obračunavanja ali prekomernih upravnih stroškov.

3.6 Delojemalcu mora biti vedno pridržana pravica odločitve, ali želi svoje pravice prenesti ali pustiti v starem sistemu.

3.7 V skladu s predlogom morajo biti delojemalci poleg tega na lastno zahtevo in v določenem roku obveščeni, kakšne posledice ima menjava delovnega mesta za pravice iz sistema dodatnega pokojninskega zavarovanja.

3.8 Izvajanje

Države članice morajo najkasneje do 1. julija 2008 prenesti direktivo v svojo zakonodajo.

Državam članicam je na voljo dodaten rok 60 mesecev (od 1. julija 2008) za skrajšanje obdobja, po preteku katerega delavec pridobi pravice, na dve leti. Za uporabo te možnosti je treba navesti konkretne razloge.

3.9 Poleg tega za podporne sklade, podjetja, ki so oblikovala knjigovodske rezervacije z namenom izplačati pokojnino svojim zaposlenim, in sklade dodatnega pokojninskega zavarovanja, ki se financirajo iz sprotnih prejemkov, velja neomejena izjema glede možnosti prenosa. Komisijo je treba obvestiti o konkretnih razlogih. Zadevna država članica mora sporočiti, kateri ukrepi za zagotavljanje prenosljivosti so bili sprejeti ali so načrtovani. Najkasneje leta 2018 je treba preveriti, ali so potrebni dodatni ukrepi za izboljšanje prenosljivosti tudi za te sisteme.

4. Splošna ocena

4.1 Ker so stališča socialnih partnerjev glede obsega in vsebine ureditve na evropski ravni preveč različna, je bila opuščena možnost iskanja sporazuma med socialnimi partnerji, ki je predvidena v členu 139 Pogodbe ES.

4.2 Toda EGB, UNICE in CEEP so v preambuli okvirnega sporazuma o pogodbah za zaposlitev za določen čas priznali, da „so v poklicnih sistemih socialne varnosti potrebne inovacije, ki bodo te sisteme prilagodile današnjim razmeram in predvsem omogočile prenosljivost pravic.“

4.3 To jasno izraža splošen namen, da se je treba temeljito spoprijeti s potrebo po prilagoditvi pravnih podlag za pridobivanje in ohranjanje pravic iz dodatnega pokojninskega zavarovanja. Čeprav so delovna razmerja za določen čas drugo vprašanje kot prost pretok delavcev, pogodbeni partnerji priznavajo, da se pogoji zaposlitve spreminjajo in da to terja prilagoditev poklicnih sistemov socialne varnosti.

4.4 To med drugim ustreza tudi pomembni vlogi, ki jo imajo socialni partnerji v večini držav članic pri oblikovanju sistemov dodatnega pokojninskega zavarovanja. Ker pa so (morajo biti) ukrepi socialnih partnerjev omejeni na nacionalno raven, je kljub temu namen Komisije za pripravo direktive smiseln.

4.4.1 Sisteme dodatnega pokojninskega zavarovanja je treba podrobno določiti na ravni držav članic tudi s pomočjo kolektivnih pogodb med socialnimi partnerji. Predpisi na ravni EU o pogojih za pridobitev pravic bi se zato morali osredotočiti na načelna vprašanja in dajati le smernice za ukrepe, ki jih je treba sprejeti na ravni posameznih držav, pri čemer je treba dati socialnim partnerjem dovolj manevrskega prostora za pogajanja o kolektivnih pogodbah.

4.4.2 Člen 4 predloga direktive je treba nadomestiti z naslednjim besedilom: „Če se določijo pogoji za pridobitev pravic kot npr. najnižja starost, čakalna doba in/ali obdobje, po preteku katerega delavec pridobi pravice, morajo biti ti pravični in temeljiti na objektivnih (in ne diskriminatorških) razlogih.“

4.5 Menjava delodajalca lahko pomeni negativne posledice za pridobivanje in stopnjo pravic iz dodatnega pokojninskega zavarovanja.

To vpliva na odločitev delojemalca za ali proti menjavi delodajalca, čeprav je ta odločitev odvisna od cele vrste dejavnikov.

4.6 Storitve iz obveznega pokojninskega zavarovanja tudi v državah članicah, kjer je obvezno pokojninsko zavarovanje najpomembnejši vir dohodka v starosti, predvsem zaradi demografskih sprememb ne bodo zadoščale za zagotavljanje življenjskega standarda. Zato so sistemi dodatnega pokojninskega zavarovanja vedno bolj pomembni, čeprav tudi na te sisteme lahko negativno vplivajo demografske spremembe.

4.7 Ker priznava temeljni cilj evropskega notranjega trga, zagotoviti prost pretok oseb, pa tudi z vidika potrebe po izboljšanju okvirnih pogojev za sisteme dodatnega pokojninskega zavarovanja, je treba pozitivno oceniti pristop Komisije, da je treba odstraniti ovire mobilnosti pri sistemih dodatnega pokojninskega zavarovanja.

4.8 Poleg tega člen 40 Pogodbe ES zavezuje Svet, da „...izda direktive ali pripravi uredbe, v katerih so navedeni potrebni ukrepi za vzpostavitev prostega gibanja delavcev“. Tako člen 40 krepi podlago za direktivo, ki je v členu 42.

4.9 Odstranjevanje ovir mobilnosti je pomembno tudi za doseganje temeljnega cilja lizbonske strategije, tj. krepitev evropskega gospodarstva z vzpostavitvijo družbe znanja. Družba znanja je predpogoj za družbeni razvoj in hkrati najpomembnejši dejavnik produktivnosti. Temelji na sposobnosti

državljanov za razvoj novih idej in inovacij. Za krepitev družbe znanja je potrebna neprestana izmenjava znanj in izkušenj. Mobilnost delojemalcev lahko k temu pomembno prispeva. Poleg tega je tudi zagotavljanje socialne kohezije del lizbonske strategije. Zato lahko cilje predloga direktive Komisije podpremo tudi s tega vidika.

4.10 Omeniti je treba, da je že Uredba Sveta št. 1408/71 z dne 14. junija 1971 o uporabi sistemov socialne varnosti za zaposlene osebe, samozaposlene osebe in njihove družinske člane, ki se gibljejo v Skupnosti, obravnavala vprašanje preprečevanja negativnih posledic (tudi) za pokojninsko zavarovanje. Predvidela je odstranitev ovir oz. negativnih posledic prostega pretoka, kar je bil eden prvih instrumentov socialne politike. V tem smislu predlog Komisije dosledno nadaljuje to politiko, predvsem tudi glede na to, da obstaja pravna vrzel glede sistemov dodatnega pokojninskega zavarovanja, ki jo je glede na njihov vedno večji pomen za zagotavljanje življenjskega standarda treba zapolniti.

4.11 Ukrepi za odstranjevanje ovir mobilnosti prihajajo ob pravem času, glede na to, da je Komisija leto 2006 razglasila za Evropsko leto mobilnosti delavcev.

4.12 Sistemi dodatnega pokojninskega zavarovanja se razlikujejo v državah članicah. Zato je logično, da lahko le s skupnim evropskim okvirom pride do postopnega prilagajanja teh različnih sistemov s ciljem olajšati prehod iz enega v drug sistem dodatnega pokojninskega zavarovanja.

4.13 Če to velja za evropsko raven, bi k zagotavljanju enakih življenjskih in delovnih pogojev le malo pripomoglo, da se na eni strani izboljša prilagajanje glede čezmejnih prenosov, po drugi strani pa se zanemarja prenose znotraj držav članic. Zato se zdi primeren pristop Komisije, da se odstranijo tako čezmejne ovire mobilnosti za delojemalce kot tudi tiste znotraj posameznih držav.

4.14 Toda osnutek direktive ne zajema pomembnega področja, namreč vprašanja prilagajanja davčne obravnave sistemov dodatnega pokojninskega zavarovanja, kjer različna davčna obravnava v državah članicah predstavlja bistveno oviro mobilnosti, ker so lahko delojemalci dvakrat obdavčeni (za prispevke in prejemke). Razlog za to je, da bi vključitev obdavčevanja zahtevala soglasno potrditev Sveta, kar prinaša tveganje, da pride do ustavitve postopka priprave direktive. Komisija se je zato skušala lotiti obdavčevanja v sporočilu z dne 19. aprila 2001 in trenutno poteka postopek za ugotavljanje kršitev proti več državam članicam. Odbor meni, da brez teh ukrepov Komisije ni mogoče doseči cilja izboljšanja prenosljivosti pravic iz dodatnega pokojninskega zavarovanja.

5. Pripombe k posameznim predpisom

5.1 Veliko govori v prid temu, da dolge čakalne dobe, dolgo obdobje za dokončno pridobitev pravic in visoka minimalna zahtevana starost dejansko lahko negativno vplivajo na odločitev za menjavo delovnega mesta.

Zato je pristop Komisije za zmanjšanje čakalne dobe, znižanje zahtevane minimalne starosti za pridobitev pokojninskih pravic in obdobja, po katerem delavec dokončno pridobi pravice, korak v pravo smer. Tako je mogoče izbrane ukrepe obravnavati kot prvi korak na poti k cilju popolne odprave teh ovir.

5.2 Toda treba je upoštevati tudi morebitne učinke predlaganih predpisov predvsem za prostovoljno dodatno pokojninsko zavarovanje, ki ga financirajo delodajalci. Treba je upoštevati tudi pomisleke, da so lahko posledice teh ukrepov visoki finančni stroški. To bi lahko ogrozilo pripravljenost za nadaljnje vzdrževanje tovrstnih sistemov.

5.3 Prostovoljni prispevki delodajalcev so po drugi strani pomemben instrument kadrovske politike. Z vidika „tekmovanja za najboljše glave“ bi bilo zato tudi ob spreminjajočih demografskih trendih in vedno večjemu povpraševanju po kvalificirani delovni sili v interesu delojemalcev, da delavci predčasno in po kratkem obdobju zaposlitve pridobijo pokojninske pravice. Poleg tega je dodatno pokojninsko zavarovanje le eden izmed instrumentov kadrovske politike, kjer je v ospredju vedno socialni vidik. Po drugi strani daljše čakalne dobe in obdobja, po preteku katerih delavec pridobi pravice, nagradijo zvestobo delojemalca in tako povečajo dolžino zaposlitve v podjetju.

5.4 Na splošno je treba upoštevati tudi, da so v državah članicah razlike v razmerju med sistemi dodatnega pokojninskega zavarovanja, ki jih financirajo (izključno) delodajalci, in tistimi, ki jih financirajo delojemalci z lastnimi prispevki. Da bi upoštevali te razlike, bi lahko predvideli možnosti, da države članice razlikujejo te sisteme glede na to, kako se financirajo.

5.5 Treba je jasno poudariti pristop Komisije k odstranjanju ovir konkurenčnosti za podjetja, ki želijo odpreti podružnice v drugih državah EU. Dolgi roki in visoka zahtevana vstopna starost zavezujejo zaposlene in s tem ovirajo mobilnost.

5.6 Komisija med drugim upošteva potrebo po postopnem prilagajanju s tem, ko dopušča možnost podaljšanja roka za izvajanje predpisa glede rokov za pridobitev pravic.

5.7 Glede ohranitve mirujočih pravic do pokojnine ni mogoče zanikati, da bi obveznost prilagajanja lahko pomenila večje stroške za sisteme dodatnega pokojninskega zavarovanja.

Po drugi strani je to v prvi vrsti odvisno od oblike prispevkov. V primeru sistema z vnaprej določenimi prispevki prilagoditev mirujočih pravic ni preveč smiselna, ker je vrednost zbranega kapitala odvisna od razmer na trgu kapitala in donosa. To pa bi lahko imelo negativne posledice za sisteme z vnaprej določenimi prejemki, ker se prispevki več ne plačujejo.

5.8 Glede na vlogo dodatnega pokojninskega zavarovanja pri ustreznem dopolnjevanju pravic iz obveznega pokojninskega zavarovanja pa se zdi prilagoditev potrebna. Besedilo predloga v sedanji obliki le malo obvezuje države članice k sprejetju ustreznih ukrepov, pa tudi primeri iz uvodne izjave 7 se lahko obravnavajo le kot pobude. Poleg tega ni jasno, ali različno prilagajanje na podlagi ocene zvestobe delojemalcev in obveznost prilagajanja izplačil in ne pravic ustrezata predstavi Komisije o pravičnem prilagajanju.

5.9 Možnost, da se pravice, ki ne dosegajo mejne vrednosti, določene z nacionalnim postopkom, ne prenesejo ampak se izplačajo, se zdi ustrezna.

5.10 Toda odločitev, ali se pravice izplačajo ali ohranijo, mora v celoti ostati v pristojnosti sistemov dodatnega pokojninskega zavarovanja. Tudi pravice, ki se v skladu s splošnimi predpisi ocenjujejo kot majhne vrednosti, so lahko pomembne za posameznega delojemalca kot redni dodatek k pokojnini. Izplačilo, ki bi bilo v nasprotju z njegovo voljo, bi lahko predstavljalo oviro pri menjavi delodajalca.

5.11 EESO podpira cilje predloga Komisije glede prenosljivosti pravic iz dodatnega pokojninskega zavarovanja. Zlasti pozdravlja, da se Komisija ni omejila izključno na predloge za izboljšanje prenosljivosti pravic iz dodatnega pokojninskega zavarovanja, ampak želi z obširnejšim pristopim odstraniti ovire mobilnosti, ki izhajajo iz sistemov dodatnega pokojninskega zavarovanja.

5.12 Glede predpisov o prenosu je zlasti treba v pozitivnem smislu poudariti, da v skladu z načrti Komisije pri prenosu ne bi smelo priti do negativnih finančnih posledic za delojemalce. To služi namenu direktive, saj se bo delojemalec, ki bo v dvomih, odločil za prenos pravic in tako za menjavo delodajalca le, če se lahko prenos izvede brez negativnih finančnih posledic za delojemalca.

5.13 Konkretni predlogi glede zahtev boljšega obveščanja lahko pripomorejo k uresničevanju cilja direktive, čeprav je treba upoštevati, da morajo biti te zahteve sorazmerne s konkretnimi možnostmi, predvsem v primeru manjših podjetij.

5.14 Toda kritično je treba pripomniti, da se odstavek 1 člena 6 v povezavi z opredelitvijo v členu 3f lahko tolmači tako, da imajo pravico do prenosa pravic iz dodatnega pokojninskega zavarovanja le delojemalci, ki se odločijo zamenjati

delovno mesto. To bi pomenilo zelo neugoden položaj za delojemalce, ki so odpuščeni z delovnega mesta. Zato se tudi v smislu potrebnega cilja, preprečiti revščino v starosti, zdi primerno, da se v področje uporabe odstavka 1 člena 3 vključi vse oblike menjave delodajalca.

5.15 Možnost, da za določene sisteme dodatnega pokojninskega zavarovanja načeloma ne velja prenosljivost, bi lahko bila v nasprotju s temeljnim ciljem direktive. Države članice bi Komisijo sicer morale obvestiti, katere ukrepe so sprejele za vključitev teh sistemov, toda to morda ne bo dovolj glede na dolgoletne razprave in nujno potrebo po razvoju stabilnega drugega pokojninskega stebra. Po drugi strani pa zaradi raznolikosti sistemov v državah članicah Komisija lahko pričakuje, da bodo njeni predlogi sprejemljivi le ob ustreznih prehodnih obdobjih. Zato bi bili lahko predvideni ustrezni roki in pogoji.

V Bruslju, 20. aprila 2006

Predsednica

Evropskega ekonomsko-socialnega odbora

Anne-Marie SIGMUND

PRILOGA

k mnenju Evropskega ekonomsko-socialnega odbora

Naslednji amandma, ki je prejel podporo vsaj četrtine oddanih glasov, je bil med razpravo zavržen:

Točka 4.10

Za točko 4.10 se doda nova točka:

„4.10.1 Predlog, da bi direktiva temeljila na prenosu pokojninskih sredstev pri menjavi delovnega mesta ni smotrna v vseh primerih. Bolj smiselno bi bilo zagotoviti možnost kopičenja prejetih pokojninskih pravic, kot je določeno v Uredbi št. 1408/71 za državno pokojnino.“

Obrazložitev

Praktično je, če za prilagajanje različnih pokojninskih sistemov in sistemov dodatnega pokojninskega zavarovanja veljajo enaka načela.

Izid glasovanja

Glasovi za: 49

Glasovi proti: 54

Vzdržani glasovi: 19
