

JE MOŽNÉ ZJEDNOTIŤ DÔCHODKOVÝ SYSTÉM V EURÓPE

VLADIMÍR HORNÁČEK

Katedra pracovného práva a práva sociálneho zabezpečenia právnickej
fakulty Trnavskej univerzity, Slovensko

Abstract in original language

Európska únia v roku 2010 vydala takzvanú Zelenú knihu, ktorou chce reagovať na starnutie obyvateľstva v EÚ. Jednotlivé dôchodkové systémy členských štátov sa na základe demografických zmien reformujú. Finančná kríza zhoršila celú situáciu a zjednotenie dôchodkového zabezpečia je čoraz naliehavejšie. Za formu dôchodkového systému sú zodpovedné hlavne členské štáty. No napriek tomu sa Európska únia cíti kompetentná, na to aby vyvolala diskusiu o tejto problematike v podobe zelenej knihy. Európska únia si nepriznáva, že by chcela zjednotiť dôchodkový systém v celej únii, no práve zjednotenie dôchodkového systému môže byť jedno z riešení ako stabilizovať celý systém. Autor sa v článku zamýšľa nad tým, či je možné vytvoriť jednotný európsky dôchodkový systém.

Key words in original language

Európska Únia, zelená kniha, dôchodkový systém, penzijné schém

Abstract

The European Union in 2010 issued a so-called Green Paper, which wants to respond to the aging population in the EU. Individual pension schemes of the member states are in process of reform, because of the demographic change. The financial crisis has worsened the whole situation and ensures the unification of the pension is becoming increasingly urgent. Forms of pension system belong to responsibility of the member states. Yet, the European Union feel competent, to rise to a debate on this issue in the form of the Green Paper. The European Union has granted, that would like to unify the pension system throughout the Union, but just the unification of the pension system may be one of the solutions to stabilize the whole system. The author examines whether or not it is possible to create a single European pension system

Key words

European Union, green paper, pension system, pension schemes

1. ÚVOD

Európska komisia dňa 7. Júla 2010 zahájila celoeurópsku verejnú diskusiu o tom ako zaistiť adekvátne udržateľné a bezpečné dôchodky, vydaním Zelenej knihy. Verejná diskusia, do ktorej sa mohol zapojiť akýkoľvek subjekt prostredníctvom špecializovanej webovej stránky, trvala 4 mesiace

a skončila 15. novembra 2010. Komisia po skončení verejnej diskusie zanalyzovala všetky reakcie verejnosti a z nich sa pokúsi o formulovanie návrhov najlepšieho postupu pre ďalšiu činnosť v tejto oblasti. Samotný popud tejto verejnej diskusie vystihuje vyjadrenie predsedu Komisie Josého Barrosa: „Miliómy Európanov sú závislí na dôchodkoch. Kríza poukázala na význam európskeho prístupu k dôchodkovým systémom. Odhalila previazanosť rôznych dôchodkových pilierov v každom členskom štáte a význam spoločného prístupu EÚ k solventnosti a sociálnej primeranosti. Rovnako jasne ukázala, že penzijné fondy sú dôležitou súčasťou finančného systému. Musíme zaistiť, aby dôchodky splňovali to, čo sa od nich očakáva, teda poskytovali maximálnu podporu súčasným a budúcim dôchodcom, vrátane ohrozených skupín.¹“ Samotná komisia považuje reakciu verejnosti za veľmi úspešnú. K stanovenému dňu zozbierala skoro 1700 odpovedí z celej EÚ, z toho až 350 od vlád členských štátov, národných parlamentov, podnikateľských zväzov či predstaviteľov dôchodkových fondov a správcov.²

Možno teda badať určitý odklon od pôvodného účelu založenia EÚ (vytvorenie jednotného trhu, zabezpečenie voľného pohybu kapitálu, služieb, osôb a práce,...) smerom k otázkam, ktoré pri zakladaní spoločenstva, neboli „aktuálne“. Následkom demografických zmien a nedávnej hospodárskej krízy sa ukázalo, že dôchodkový systém v členských štátoch nefunguje všade rovnako a efektívne. Môže nastať situácia, že dôchodkové práva občanov EÚ nebudú všade rovnako upravené a zabezpečené. Okrem iného sa čoraz častejšie vynára otázka ako efektívne nastaviť dôchodkového zabezpečenia migrujúceho obyvateľstva v EÚ. Unifikovaním dôchodkových pravidiel na Európskej úrovni môže zjednodušiť migráciu zamestnancov a podporiť tak ekonomický rast. Snaha o zjednocovanie sociálnych práv v Európskom priestore nie je novinkou. Už Medzinárodná organizácia práce sa od začiatku svojho fungovania snažila stanoviť minimálne štandardy dôchodkového zabezpečenia platné nielen v Európe ale aj v celom svete. Dalo by sa hovoriť o snahe vybudovania minimálnych štandardov, ktoré majú zabezpečiť lepšie dodržiavanie a uplatňovanie ľudských práv. Dnes sa ale snaha Komisie o zjednotenie dôchodkového systému týka však otázok ako sú demografické zmeny, dopady finančnej krízy na penzijné fondy, prepád hospodárskeho rastu, rastúce deficity štátnych rozpočtov členských štátov či nárast nezamestnanosti v EÚ. Všetky tieto problémy ovplyvňujú dôchodkové systémy členských štátov, ktoré v snahe ich vyriešiť reformujú svoje dôchodkové systémy. Potreba reformovania dôchodkových systémov je v celej EÚ, preto je dobré si položiť otázku, či nie je efektívnejšie upraviť jednotný dôchodkový systém pre všetky členské štáty na komunitárnej

¹ Európska komisia (2010) Zelená kniha – na ceste k primeraným, udržateľným a spoľahlivým dôchodkovým systémom v Európe, str. 2

² Pozri Európska komisia (2011) Zhrnutie odpovedí na konzultácie Zelenej knihy - na ceste k primeraným, udržateľným a spoľahlivým dôchodkovým systémom v Európe, str. 2

úrovni. Snahou Komisie je vytvoriť primerané, udržateľné a spoľahlivé dôchodkové systémy v Európe. Úlohou je nastavenie dôchodkových systémov členských štátov, tak aby bol zabezpečený dostatočný príjem pre ekonomicky neaktívne obyvateľstva v EÚ a navyše aby takýto systém čo najlepšie dokázal odolávať demografickým či finančným zmenám a bol v súlade s celkovou Európskou politikou, najmä so stratégiou Európa 2020.

Hlavnými cieľmi, ktorými sa má unifikovanie zaoberať je najmä zabezpečiť kľúčové zásady tohto systému - medzigeneračnú a vnútroštátnu solidaritu. Dôchodkové dávky vyplácané zo systému musia zabezpečiť zachovanie doterajšej životnej úrovne poberateľov a obmedziť tak nárast chudoby v pokročilejšom veku. Optimálnym spôsobom predĺžiť dôchodkový vek vzhľadom na demografické zmeny a zabezpečiť (sociálne) dôchodkové práva mužov i žien (stanovené najmä v Európskej sociálnej charte, v Charte základných práv pracovníkov Spoločenstva a Charte základných práv Európskej únie). Dôležitým cieľom je aj odstrániť prekážky, ktoré bránia v dokončení jednotného trhu a zabezpečiť tak voľný pohyb kapitálu, služieb a zamestnancov.

2. OD ZELENEJ KNIHY K ROZHODNUTIU.

Európskej komisii patrí právo navrhovať nové právne predpisy a tým formovať smer vývoja celej EÚ. Na otázky týkajúce sa dôchodkov sa komisia rozhodla použiť práve proces konzultácií s odbornou verejnosťou prostredníctvom zelenej knihy.

„Zelené knihy sú diskusné dokumenty zverejňované Komisiou vzťahujúce sa k určitej oblasti politiky – téme, ktoré sa komisia chystá regulovať. Ukazujú nám teda smer, ktorým sa regulácia jednotného trhu bude v budúcnosti uberať. Tieto dokumenty sú určené predovšetkým zúčastneným stranám, organizáciám i jednotlivcom, ktoré sú týmto vyzvané k tomu, aby sa zapojili do procesu konzultácie na európskej úrovni na určitú tému.“³ Komisia využíva takto zozbierané návrhy, poznámky a vyjadrenia na čo najlepšiu predstavu o skutočných pohľadoch a potrebách subjektov nachádzajúcich sa v EÚ. Na základe takto vykonštruovaných záverov komisia formuluje návrhy najlepšieho postupu pre ďalšiu činnosť. Zvyčajne Komisia zozbierané odpovede uverejňuje, najčastejšie v samostatnom sumarizačnom dokumente. Hlavným účelom tohto dokumentu je prezentovať všetky názory respondentov, tak aby sa s nimi mohol ktokoľvek oboznámiť. Takto vyvolané konzultácie ako reakcia na zelenú knihu potom môžu viesť až k vydaniu bielej knihy, ktorá navrhuje súbor konkrétnych prostriedkov spoločnej akcie na komunitárnej úrovni. „Biele knihy sú dokumenty, ktoré obsahujú návrhy na činnosť Spoločenstva v určitej

³ BOZP : Zelene knihy [online]. Zmenené 20.4.2011[cit. 2011-04-20]. Dostupné z: http://www.bozpinfo.cz/iso/zelene_knihy/?vynechat=135&pocet=15&serazeni=datum&sm er=vzes

oblasti. Niekedy nadväzujú na zelené knihy zverejnené s cieľom podnietiť proces konzultácie na Európskej úrovni. Zatiaľ čo zelené knihy prezentujú široké spektrum nápadov a predkladajú ich verejnosti k diskusii, biele knihy obsahujú oficiálne návrhy pre určité oblasti politiky (celok návrhov k postupom na komunitárnej úrovni) a majú pomáhať ich rozvoju. Sú následne programovým dokumentom strednodobého výhľadu.⁴ Samotný proces zelenej knihy ale nemusí vyústiť do publikovania bielej knihy. Komisia v bielej knihe stanoví obsah aj formu akým spôsobom chce stanovené ciele v zelenej knihe presadiť. Samotné schválenie výsledného právneho predpisu je závislé od Rady a Parlamentu – od legislatívneho procesu EÚ. Najdôležitejšou podmienkou prijatia právneho aktu na komunitárnej úrovni je existencia právneho základu. Vynára sa teda otázka, či je EÚ oprávnená zasahovať do dôchodkových systémov jednotlivých členských štátov.

3. KOMPETENCIE EÚ

Ak by sme mali považovať zelenú knihu za začiatok unifikácie dôchodkového zabezpečenia a vytvorenia jednotného dôchodkového systému v EÚ, narazili by sme na závažnú právnu prekážku. EÚ totiž nemá v tomto smere dostatočné kompetencie. Neumožňuje to práve čl. 5 a čl. 153 Zmluvy o Európskej únii a Zmluvy o fungovaní Európskej únii. Viacero respondentov v odpovediach na zelenú knihu uviedli, že EÚ nemá právny základ ani kompetencie aby mohla týmto procesom nastoliť jednotnú úpravu a tak zasiahnuť do otázok dôchodkového zabezpečenia jednotlivých štátov. Otázka dôchodkového zabezpečenia patrí medzi spoločné zdieľané kompetencie (sociálna politika, kapitola X. Zmluvy o fungovaní EÚ). Členské štáty rozhodujú, pokiaľ rozhodnutie neprijali inštitúcie EÚ. Treba brať ale v úvahu, že delba kompetencií medzi EÚ a členskými štátmi sa riadi princípom subsidiarity a proporcionality (čl. 5 Zmluvy o Európskej únii). „Princíp subsidiarity má zabezpečiť, aby boli rozhodnutia prijímané na úrovni čo najbližšie občanovi. Únia v súlade s týmto princípom koná len vtedy, pokiaľ ciele navrhovanej činnosti nemôžu byť uspokojivo dosiahnuté členskými štátmi a môžu byť z dôvodu rozsahu či účinku navrhovanej činnosti lepšie dosiahnuté spoločnosťou.“⁵ Ani samotná komisia nemá aspiráciu na zjednotenie dôchodkového modelu (uvádza to tak v zelenej knihe), no napriek tomu otvára dôležité otázky, ktoré spadajú výlučne pod kompetenciu členských štátov (ako napríklad otázka číslo 2: „Je súčasný dôchodkový rámec na úrovni EÚ pre zaistenie udržateľných verejných financií dostatočný?“ alebo otázka číslo 3 „Aký je najlepší spôsob pre

⁴BOZP : Zelene knihy [online]. Zmenené 20.4.2011[cit. 2011-04-20]. Dostupné z: http://www.bozpinfo.cz/iso/zelene_knihy/?vynechat=135&pocet=15&serazeni=datum&sm er=vzes

⁵EUROPSKA ÚNIA: Princíp subsidiarity [online]. Zmenené 20.4.2011. [cit. 2011-04-20]. Dostupné z: www.europskaunia.sk

dosiahnutie vyššieho veku skutočného odchodu do dôchodku a ako by k tomu mohlo prispieť zvýšenie dôchodkového veku?... Akú úlohu by v tomto smere mohla hrať EÚ?⁶). Je možné postrehnúť, že sa Komisia prostredníctvom zelenej knihy (okrem iného) snaží zistiť aj situáciu, či by bolo možné upraviť niektoré dôchodkové otázky (dôchodkový vek,...), ktoré patria pod výlučnú právomoc členských štátov. Členské štáty a väčšina respondentov ale preferujú aby EÚ, ak chce pomôcť v nastolených otázkach, zotrvala v súčasných aktivitách. Jedná sa najmä o sociálnu metódu otvorenej koordinácie. Niektorí respondenti by uvítali či vytvorenia spoločného rámca pre konzultácie v oblasti dôchodkových reforiem a zavedenie jednotných definícií. Niektoré otázky v zelenej knihe však spadajú pod výlučnú kompetenciu EÚ a medzi spoločné zdieľané kompetencie, pričom v niektorých otázkach už EÚ prijala právne akty, ktoré nastavujú jednotnú právnu úpravu.

Otázka udržateľných dôchodkových systémov priamo ovplyvňuje otázku verejných financií, zadlžovania štátu a celkový hospodársky rast, čo sa priamym spôsobom dotýka kompetencií EÚ. Taktiež nemožno zabudnúť na základné slobody – voľný pohyb kapitálu (kapitalizačné dôchodkové systémy niektorých štátov stále predstavujú prekážku pre voľný pohyb kapitálu v jednotlivých dôchodkových fondoch v rámci celej EÚ), voľný pohyb zamestnancov (zlepšenie zamestnaneckých penzijných schém pre migrujúcich zamestnancov) či voľný pohyb služieb (cezhraničné poskytovanie finančných dôchodkových sporení).

4. JEDNOTNÝ DÔCHODKOVÝ SYSTÉM

V rámci celej EÚ v posledných desaťročiach prebehli reformy dôchodkových systémov, či už vo forme zmenenia doterajšieho dôchodkového modelu (Poľsko, Slovensko, Slovinsko, Maďarsko,...) alebo vo forme zmeny niektorých prvkov dôchodkového systému (napr.: zmena dôchodkového veku vo Francúzsku v roku 2010). Komisia poukazuje na fakt, že v mnohých členských štátoch bude treba vykonať dodatočné reformy, a to s ohľadom na demografické zmeny s cieľom zaistiť dlhodobý úspech reforiem už zavedených.⁶ Taktiež existujú ešte členské štáty, ktoré nepodnikli nevyhnutné dôchodkové reformy, ktoré majú zabezpečiť stabilitu ekonomiky a verejného rozpočtu. Naskytuje sa tu priestor pre úpravu na komunitárnej úrovni. Unifikácia by bezpochyby poskytla priestor pre zvýšenie právnej istoty dôchodkových práv občanov ako aj ekonomickú stabilitu celého európskeho priestoru. Prekážkou tohto úsilia sú však rozdielne dôchodkové systémy členských štátov. Formovanie dôchodkových modelov členských štátov bolo ovplyvnené odlišným historickým, politickým a ekonomickým vývojom. To čo funguje v jednom

⁶ Porovnaj s Európska komisia (2010) Zelená kniha – na ceste k primeraným, udržateľným a spoľahlivým dôchodkovým systémom v Európe, str. 6

štáte, nemusí fungovať v druhom štáte. Dôchodkový systém nie je uzavretým systémom v rámci členského štátu. Práve naopak je previazaný s daňovým a odvodovým systémom, s pracovným právom danej krajiny a aj s nástrojmi rôznych druhov politik (od politiky zamestnanosti až po celkovú sociálnu politiku štátu). Zmenou dôchodkového systému by bola nevyhnutná aj zmena ostatných zložiek systému a tu by sa jednalo už o zasahovanie do otázok, ktoré patria pod výlučnú kompetenciu členských štátov. Navyše snaha unifikovať a upraviť ostatné zložky systému aby boli komfortné s unifikovaným dôchodkovým systémom je tak rozsiahle, že by trvalo niekoľko desiatok rokov aby sa jednotlivé zložky členských štátov priblížili a boli kompatibilné a celý systém fungoval. Taktiež vnímanie sociálnych práv a ich realizácia je rozdielna v jednotlivých členských štátoch (napr. existuje stále dualizmus v dôchodkových dávkach, kde stále existuje Bismarckovský model a Beveridgeov model, pri niektorých štátoch možno hovoriť o zmiešanom modeli). Preto je súčasné vytvorenie jednotného ideálneho dôchodkového systému v rámci celej EÚ utópiou.

Komisia v zelenej knihe však konštatuje, že k dosiahnutiu a udržaniu primeraných, udržateľných a spoľahlivých dôchodkov by mohla prispieť spoločná platforma platná pre všetky členské štáty. Komisia v žiadnom dokumente nedefinuje, čo by mala byť spoločná platforma. Preto si pod týmto pojmom môžeme predstaviť širokú škálu opatrení, regulácií a spoločných postupov či už na politickej, ekonomickej alebo právnej úrovni. V nasledujúcom texte chceme načrtnúť niektoré aspekty, ktorým smerom by sa EÚ za cestou k jednotnému dôchodkovému systému mohla pohnúť. Treba však poznamenať, že sa jedná už o existujúce a diskutované možnosti riešenia dôchodkovej otázky.

4.1 PRÁVNE INŠTITÚTY

Hlavnou prekážkou zjednotenia dôchodkového systému členských štátov je, že sa v EÚ vyskytuje 27 dôchodkových systémov. Každý členský štát má vlastný unikátny dôchodkový systém, ktorý sa však zakladá na podobných princípoch. Jednoduchším spôsobom ako ovplyvniť dôchodkové systémy jednotlivých členských štátov je cesta rovnakej úpravy právnych inštitútov dôchodkového práva. V každom členskom štáte môžeme pozorovať výskyt pravidelne sa opakujúcich právnych inštitútov dôchodkového zabezpečenia (ako napríklad dôchodkový vek, dĺžka poistenia, osobný rozsah a iné). Jednotlivé právne inštitúty výrazne ovplyvňujú celkovú podobu dôchodkového systému členského štátu. Spoločnou úpravou týchto inštitútov vytvára priestor pre zjednotenie na Európskej úrovni. Pritom možno postrehnúť, že sa niektoré právne inštitúty reformujú rovnakým smerom. Rovnaký trend v reforme je najlepšie viditeľný práve na dôchodkovom veku. Dôchodkový vek (okrem iného) slúži ako hlavný indikátor, vzniku nároku občana na poberanie starobného dôchodku. Je jedným z hlavných inštitútov, ktorý kreuje vznik dôchodkových práv. Z portálu MISSOC možno usúdiť, že najnižší dôchodkový vek v členských

štátoch je pre muža: 61 rokov a ženu: 58 rokov. V priemere je v 24 členských štátoch vek odchodu do dôchodku pre muža 64,35 a ženu 62,75 rokov. 12 z 24 štátov má rovnaký vek odchodu do dôchodku pre muža a ženu, do roku 2020 by sa k týmto štátom mali pripojiť ďalšie 3 členské štáty. V Estónsku sa plánuje vyrovnáť dôchodkový vek mužov a žien v roku 2016 (na 63 rokov), vo Veľkej Británii má nastať do roku 2020 taktiež vyrovnanie dôchodkového veku mužov a žien (65 rokov). Viacero štátov uvažuje v priebehu nasledujúcich rokov zvýšiť vek odchodu do dôchodku. Napríklad v Maďarsku sa má zvýšiť dôchodkový vek z terajších 62 rokov na 65 rokov do roku 2022. Môžeme teda vyvodiť záver, že sa vo všetkých členských štátoch nastáva nasledujúci proces: 1. postupné (ale isté) zvyšovanie dôchodkového veku 2. vyrovnávanie dôchodkového veku mužov a žien. Naskytuje sa teda priestor pre zjednotenie dôchodkového veku vo všetkých členských štátoch. Komisia na tento trend zvyšovania dôchodkového veku reaguje v zelenej knihe úvahou o zavedení mechanizmov automatickej úpravy dôchodkového veku berúce v úvahu demografické zmeny. Vychádza z presvedčenia, že predlžovaním dĺžky života sa nevyhnutne musí predlžovať aj dĺžka pracovného života. „Mechanizmy automatickej úpravy spravidla upravujú dávky, práva a výšky príspevkov na základe zmeny okolností akými môže byť ekonomická situácia, výnos finančných trhov alebo predpokladov dlhovekosti.“⁷ Inou možnosťou by mohlo byť vytvorenie povinného minimálneho dôchodkového veku v EÚ. Od tohto veku by sa členské štáty mohli odchyliť iba v prípade uzákonenia vyššieho dôchodkového veku. Stanovenie minimálneho dôchodkového veku je náročné, keďže každý členský štát má inú životnú úroveň, zdravotnú starostlivosť a priemernú dĺžku života. Možné je však aj kombinovanie oboch postupov. Okrem dôchodkového veku je tu veľa ďalších právnych inštitútov, ktoré možno podobným spôsobom upraviť. Mimo právnych inštitútov sa ponúka priestor na zjednotenie charakteristík dôchodkového systému, ako je napríklad jednotné určenie osobného rozsahu dôchodkového poistenia, či započítavanie doby starostlivosti o iné osoby (dieťa, chorých rodinných príslušníkov,...) do doby dôchodkového poistenia. Veľmi dôležitá je v tejto oblasti komparácia jednotlivých dôchodkových systémov členských štátov, aby nedochádzalo k nežiaducemu narušovaniu ostatných systémov (daňového systému apod.), ktoré sú priamo alebo nepriamo ovplyvňujú dôchodkový systém. K tomuto účelu by mala poslúžiť už fungujúca otvorená metóda komparácie v sociálnych veciach, ktorá má veľký význam hlavne pri zblížovaní vnútroštátnych právnych poriadkov členských štátov.

⁷ Európska komisia (2010) Zelená kniha – na ceste k primeraným, udržateľným a spoľahlivým dôchodkovým systémom v Európe, str. 22

4.2 ZAMESTNANECKÉ PENZIJNÉ SCHÉMY

V priebehu desaťročí sa v EÚ priestore vytvorili tzv. zamestnanecké penzijné schémy. Jedná sa o situáciu, kedy zamestnávateľ poskytuje svojim zamestnancom v rámci podnikovej sociálnej politiky možnosť pripraviť sa na svoj dôchodok. Jedná sa teda o tzv. druhý pilier dôchodkového zabezpečenia. Penzijná schéma určuje spôsob na základe ktorého sa bude vyplácať dôchodková dávka. Vo všeobecnosti možno rozdeliť penzijné schémy na dávkovo orientované a príspevkovo orientované. V EÚ sa vyskytujú obe formy. Komisia v zelenej knihe konštatuje, že pokračuje prechod od dávkovo definovaných schém k príspevkovo definovaným schémam. „Dnes je takmer 60 miliónov Európanov účastníkmi príspevkovo definovaných systémov. Tieto systémy sú v súčasnosti oveľa častejšie než pred desiatimi rokmi a ich význam bude naďalej rásť.⁸ „Rôznorodý vývoj v dôchodkových systémoch členských štátoch a trend smerom k príspevkovo definovaným systémom však vyvoláva nové otázky. Reformy viedli k tomu, že na určité fondové dôchodkové systémy, verejné i skromné, sa v niektorých členských štátoch vzťahujú predpisy EU, v iných však nie. Na podobné dôchodkové systémy sa vzťahujú rôzne pravidlá EU, čo vyvoláva otázky o konzistentnosti.“⁹ Príspevkovo definované systémy nedefinujú výšku dôchodkovej dávky, ktorú ma účastník poberať ale naopak určujú výšku povinného príspevku. Hlavnou zmenu, ktorú prináša príspevkovo orientované schémy je prenos investičného a inflačného rizika na účastníka systému, pre ktorého je zložitejšie zvládnuť tieto riziká. Zavedenie jednej povinnej penzijnej schémy nie je účelné, keďže existujú stále zamestnávateľia, ktorí poskytujú pre zamestnanca vhodnejšiu formu – dávkovo definovaných penzijných schém. Navyše sa začali objavovať aj hybridné modely, u ktorých prichádza k rozdeleniu rizika medzi prispievateľov a prevádzkovateľov systému. Priestor pre EÚ na unifikáciu je v zjednotení (prepracovaní už existujúcich pravidiel) pravidiel v oblasti správy, riadenia rizík, zabezpečenia aktív, investičných pravidiel a poskytovania informácií. Taktiež sa EÚ doteraz nezaoberala akumuláčnou fázou, teda je tu priestor pre vytvorenie plánu na zmiernenie krátkodobej nestability návratnosti a výber v oblasti investícií a základných investičných možností.¹⁰

⁸ Európska komisia (2010) Zelená kniha – na ceste k primeraným, udržateľným a spoľahlivým dôchodkovým systémom v Európe, str. 14

⁹ Európska komisia (2010) Zelená kniha – na ceste k primeraným, udržateľným a spoľahlivým dôchodkovým systémom v Európe, str. 13

¹⁰ Porovnaj s Európska komisia (2010) Zelená kniha – na ceste k primeraným, udržateľným a spoľahlivým dôchodkovým systémom v Európe, str. 14

4.3 28.REŽIM

28. režim by mal v každom členskom štáte predstavovať druhý režim, ktorý by stranám poskytol možnosť výberu z režimu domáceho (vnútroštátneho) a 28. režimu. Tento 28. režim je definovaný na úrovni EÚ a ustanovený predpismi EÚ. Hlavnou úlohou je uľahčovať interakciu strán pri uzatváraní zmlúv (v tomto prípade zmluvy, ktoré zakladajú doplnkové sporenie - teda 3.pilier) a má obsahovať také právne inštitúty, ktoré ochraňujú slabšiu stranu zmluvného vzťahu. Pri zvolení 28. režimu sú ním strany viazané počas celej doby existencie právneho vzťahu a zmluvné strany ho musia do svojho zmluvného vzťahu prevziať en bloc, teda nemôžu si vybrať len ustanovenia, ktoré by im práve vyhovovali.¹¹ „Odkazy na možnosť používať takzvaný 28. režim sa začali objavovať aj v rozličných dokumentoch Komisie a Európskeho parlamentu, ktoré sa venujú dôležitým témam, pri ktorých sa očakáva, že želaná úplná harmonizácia nebude ani jednoduchá ani dosiahnuteľná.“¹² Podľa prieskumov Európskeho hospodárskeho a sociálneho výboru odborná verejnosť vyjadrila, že táto metóda by mohla byť užitočná alternatíva práve k tradičnej harmonizácii dôchodkového zabezpečenia a finančných služieb. 28. režim predstavuje voliteľný nástroj poskytujúci alternatívu k národnému právnemu režimu pre zmluvné strany. Vytvorený 28. režim by mal odstraňovať právne prekážky fungovania jednotného trhu vytvárané pluralitou vnútroštátnych právnych poriadkov členských štátov. „Voliteľný nástroj by veľmi podporil fungovanie jednotného trhu a predstavuje najdokonalejšiu formu dobrovoľnej harmonizácie v súlade so zásadou subsidiarity.“¹³ „Kľúčovou problematikou 28. režimu sú dôchodky, pretože okolo 18 miliónov dôchodcov žije mimo svojho členského štátu. 28. režim by sa mal zamerať na dobrú informovanosť a budovanie dôvery (napr. zmluvy) a mal by viesť k zjednodušeniu služieb a produktov (hlavne finančných služieb).“¹⁴ Profesor Monti vo svojej správe navrhuje Komisii zaviesť tzv. 28. režim doplnkových dôchodkových práv. Považuje momentálnu právnu úpravu za prekážku voľného pohybu pracujúcich, keďže pri migrovaní zamestnancov dochádza k stratám z nepovinných foriem sociálnej ochrany. Navrhuje preto

¹¹ Porovnaj so Stanoviskom Európskeho hospodárskeho a sociálneho výboru na tému „28. režim – alternatíva umožňujúca tvorbu menšieho počtu právnych predpisov na úrovni Spoločenstva“, (2011/C 21/05), str.1

¹² Stanovisko Európskeho hospodárskeho a sociálneho výboru na tému „28. režim – alternatíva umožňujúca tvorbu menšieho počtu právnych predpisov na úrovni Spoločenstva“, (2011/C 21/05), str. 1

¹³ Stanovisko Európskeho hospodárskeho a sociálneho výboru na tému „28. režim – alternatíva umožňujúca tvorbu menšieho počtu právnych predpisov na úrovni Spoločenstva“, (2011/C 21/05), str. 6

¹⁴ Stanovisko Európskeho hospodárskeho a sociálneho výboru na tému „28. režim – alternatíva umožňujúca tvorbu menšieho počtu právnych predpisov na úrovni Spoločenstva“, (2011/C 21/05), str. 7

aby sa vytvoril 28. režim doplnkových dôchodkových práv. „Bol by to režim v plnom rozsahu nastavený podľa predpisov EÚ, ale existoval by súbežne s vnútroštátnymi predpismi a bol by teda voliteľnou možnosťou pre spoločnosti a pracovníkov. Pre pracovníka, ktorý by si zvolil tento režim, by v celej Európe platili tie isté predpisy o nepovinných dávkach.“¹⁵ 28. režim je možné vytvoriť len v rámci dobrovoľného dôchodkového zabezpečenia. Vytvorením 28. Režimu by sa stanovili dualita pravidiel v rámci tretieho piliera dôchodkového zabezpečenia v EÚ. Bolo by na voľbe zmluvných strán (sporiteľ, správcovská spoločnosť) či si rozhodnú spravovať svoj zmluvný vzťah na základe 28. režimu alebo na základe vnútroštátneho režimu. Profesor Monti taktiež upozorňuje na to, že 28. režim by sa mal týkať len pracovníkov, ktorý by prvýkrát uzatvorili zmluvu. Teda 28. režim by mal pôsobiť len *ex nunc*. Zavedením právneho dualizmu doplnkových dôchodkových práv môže spôsobiť problémy, najmä u tých občanov EÚ, u ktorých je právna a finančná gramotnosť na nie dostatočnej úrovni. Čo sa týka otázky kolíznych situácií, tým sa chce profesor Monti vyhnúť najmä tým, že ho zavedie len pre občanov, ktorý by prvýkrát uzatvárali zmluvu, ktorá ma zabezpečiť doplnkové dôchodkové dávky.

5. ZÁVER

V normotvorbe EÚ možno badať určitý odklon v spôsobe vytvárania pravidiel komunitárneho práva, hlavne v nových otázkach, ktoré EÚ doposiaľ nemusela riešiť. Využívanie procesu zelených kníh je veľmi frekventované. O tomto svedčí aj fakt, že s pred roku 1990 boli vydané len 4 zelené knihy. EÚ rieši okrem dôchodkových otázok aj otázky daní, zmluvné právo a iné. Pozitívne možno hodnotiť, že komisia využila práve zelenú knihu na zistenie názorov zainteresovaných subjektov pri riešení dôchodkovej otázky. Dodáva to „nádych“ demokracie, transparentnosti a väčšej odbornosti. Pluralita odborných názorov vyjadrených v zelenej knihe môže viesť k lepšiemu pochopeniu problematiky a teda aj k formulovaniu správnych záverov na vyriešenie dôchodkovej otázky. Nekoordinované reformy, ktoré jednotlivé členské štáty zavádzajú pod nátlakom okolností v posledných desaťročiach, môže ľudí viesť odchádzať do dôchodku v čo najskoršom možnom termíne, keďže majú obavy zo straty svojich dôchodkových práv. Preto si dôchodkové práva občanov EÚ vyžadujú posilniť právnu istotu na komunitárnej úrovni a to hlavne koordinovaným postupom pri reformovaní dôchodkových systémov členských štátov. „Napriek tomu, že celkovú zodpovednosť za podobu a organizáciu svojich dôchodkových systémoch nesú členské štáty, spadajú niektoré špecifické oblasti týkajúce sa dôchodkov priamo do oblasti pôsobnosti EÚ. Členské štáty rovnako uznávajú, že spoločný postup môže byť účinnejší a účelnejší a že dimenzia EÚ má pridanú hodnotu, už len

¹⁵ Monti M. Nová stratégia pre jednotný trh v službách európskeho hospodárstva a európskej spoločnosti, 9.máj 2010, str. 62

z toho dôvodu, že problémy sú vo všetkých krajinách podobné a reformné opatrenia musia byť konzistentné s nastávajúcim rámcom ako napríklad Paktom o stabilite a raste a stratégiou Európa 2020.¹⁶ Najzávažnejším argumentom je oblasť fiškálnej udržateľnosti, čo znamená pre členské štáty záväzok aby spravovali svoje národné rozpočty tak, aby neohrozili hospodársku a menovú úniu. Rada má právo najmä v rámci Paktu stability a rastu odporúčať nápravné opatrenia aj v oblasti sociálnej bezpečnosti v prípade ak táto oblasť spôsobuje problémy¹⁷. Reformy dôchodkových systémov si vyžadujú nemalé finančné prostriedky a budúce záväzky členských štátov na vyplácanie starobných dávok ešte viac zvýšia finančné nároky na národné rozpočty. Zjednotenie je preto z dlhodobého hľadiska nevyhnutné najmä pre zlepšenie stability hospodárskej a menovej únie a odstránenie posledných prekážok trhu pre voľný pohyb zamestnancov, služieb a kapitálu. EÚ už rozbehla túto činnosť zatiaľ len prostredníctvom nezáväzných odporúčaní a otvorenej metódy koordinácie. Bezpochyby však možno tvrdiť, že vydaním zelenej knihy sa otvorila nielen diskusia o unifikácii dôchodkového práva v EÚ ale aj samotná unifikácia.

Literature:

- Konsolidované znenie Zmluvy o Európskej únii a Zmluvy o fungovaní Európskej únie 2010/C 83/01
- Monti M. Nová stratégia pre jednotný trh v službách európskeho hospodárstva a európskej spoločnosti, 9.máj 2010, dostupne na http://ec.europa.eu/bepa/pdf/monti_report_final_10_05_2010_sk.pdf
- Stanovisko Európskeho hospodárskeho a sociálneho výboru na tému „28. režim – alternatíva umožňujúca tvorbu menšieho počtu právnych predpisov na úrovni Spoločenstva“ (2011/C 21/05) – 21.1.2011, dostupne na: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2011:021:0026:0032:SK:PDF>
- Európska komisia (2010) Zelená kniha – na ceste k primeraným, udržateľným a spoľahlivým dôchodkovým systémom v Európe, SEK (2010)830, z dňa 7.7.2010 KOM(2010)365 Dostupné na <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=5551&langId=en>

¹⁶ Európska komisia (2010) Zelená kniha – na ceste k primeraným, udržateľným a spoľahlivým dôchodkovým systémom v Európe, str. 17

¹⁷ Porovnaj s MEMO Brusel

- Natali, D. The Green Paper on Pensions: A critical review, dostupne na:
http://www.ose.be/files/publication/OSEPaperSeries/Natali_2010_OSEBriefingPaper4_1210.pdf
- Európska komisia (2011) Zhrnutie odpovedí na konzultácie Zelenej knihy
- na ceste k primeraným, udržateľným a spoľahlivým dôchodkovým systémom v Európe, dostupne na:
 - <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=6624&langId=en>
 - <http://ec.europa.eu/>
 - http://ec.europa.eu/employment_social/support/missoc98/english/f_main.htm

Contact – email

hornacek.vladimir@centrum.sk