EUROPSKA
KOMISIJA

Strasbourg, 13.12.2016.
SWD(2016) 461 final

RADNI DOKUMENT SLUŽBI KOMISIJE

SAŽETAK PROCJENE UČINKA

Priložen dokumentu

Prijedlog
UREDBE EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA

o izmjeni Uredbe (EZ) br. 883/2004 o koordinaciji sustava socijalne sigurnosti i Uredbe (EZ) br. 987/2009 o utvrđivanju postupka provedbe Uredbe (EZ) br. 883/2004
(Tekst značajan za EGP i Švicarsku)

{COM(2016) 815 final}
{SWD(2016) 460 final}

Sažetak

Procjena učinka inicijative da se djelomično revidiraju Uredba (EZ) br. 883/2004 Europskog parlamenta i Vijeća o koordinaciji sustava socijalne sigurnosti i njezina provedbena Uredba (EZ) br. 987/2009

A. Potreba za djelovanjem

Zašto? O kakvom je problemu riječ?

Prijedlog se odnosi na propise EU-a o koordinaciji sustava socijalne sigurnosti u pogledu davanja za dugotrajnu skrb, davanja za nezaposlenost, obiteljskih davanja i pristupa gospodarski neaktivnih građana određenim socijalnim davanjima.

U pogledu **davanja za dugotrajnu skrb** utvrđena su tri problema: i. nedovoljna jasnoća za građane i ustanove; ii. nedovoljna jasnoća pravnog okvira; iii. rizik od gubitka prava na davanja ili dvostrukih isplata. Rezultat je toga neučinkovito funkcioniranje prekogranične koordinacije davanja za dugotrajnu skrb. U državi članici različitoj od one u kojoj su osigurani za slučaj bolesti živi 1,8 milijuna osiguranika. Od tog broja 45 000 prima davanja u naravi, a 35 000 u novcu. Broj prekograničnih korisnika davanja za dugotrajnu skrb 2020. će se povećati za 11 % u usporedbi s 2013., a 2030. taj će broj biti veći za 28 %.

U pogledu **davanja za nezaposlenost** problemi su sljedeći: i. različita primjena pravila o zbrajanju u državama članicama, ii. malen broj osoba koje izvoze svoja prava na davanja za nezaposlenost, iii. nedosljedno postupanje s nezaposlenim osobama koje borave u državi članici različitoj od države članice u kojoj su prethodno bili zaposleni (pogranični i ostali prekogranični radnici), iv. nezadovoljavajuća pravila o nadoknadama. Posljedice su neučinkovita obrada davanja za nezaposlenost, nejednaka raspodjela financijskog opterećenja i potencijalne prepreke za nezaposlene pri ponovnom uključivanju na tržište rada. Procjenjuje se da je 2014. bilo 91 700 nezaposlenih prekograničnih radnika, od kojih je 53 800 bilo pograničnih radnika, približno 25 000 slučajeva zbrajanja i 27 300 slučajeva izvoza.

U pogledu **socijalnih davanja** u nedavnim presudama u predmetima C-140/12 *Brey*, C-133/13 *Dano* i C-308/14 *Komisija protiv Ujedinjene Kraljevine* objašnjeno je da države članice mogu odabrati hoće li ograničiti jednako postupanje u slučaju posebnih nedoprinosnih novčanih davanja i drugih davanja iz sustava socijalne sigurnosti koja potražuju gospodarski neaktivni građani na mjeru dopuštenu Direktivom o slobodnom kretanju. Ta sudska praksa ne odražava se u Uredbi, što dovodi do nedostatka transparentnosti. Procjenjuje se da je 2014. bilo 3,7 milijuna gospodarski neaktivnih mobilnih građana EU-a. Gotovo 80 % njih stječu prava (prava boravka i/ili prava na davanja) od gospodarski aktivnih članova obitelji i stoga imaju pravo na jednako postupanje kao i članovi obitelji domaćih radnika. Na ostalih 20 % utječe trenutačni nedostatak jasnoće i transparentnosti u pogledu prava na potraživanje davanja u državi domaćinu.

U pogledu izvoza **obiteljskih davanja** utvrđena su tri problema: i. komparativna kupovna moć izvezenih obiteljskih davanja doživljava se kao nepravedna, ii. postoji rizik da se propisima smanjuje poticaj roditeljima da rade i dijele odgovornost odgoja djece, iii. posebno su prisutne administrativne poteškoće u pogledu dodjele određenih vrsta davanja na temelju izvedenih prava. To stvara poteškoće za javna tijela i ima potencijalno negativne posljedice za obitelji u kojima barem jedan roditelj radi u državi članici različitoj od one u kojoj boravi dijete. Za 506 tisuća djece koja žive u drugoj državi članici 2013. je izvezeno prosječno 1 % dječjih doplataka.

Što se nastoji postići ovom inicijativom?

Općeniti je cilj modernizacija osiguravanjem pravne jasnoće, pravedne raspodjele financijskog opterećenja među ustanovama u uključenim državama članicama te administrativna jednostavnost i provedivost propisa.

Posebni su ciljevi za **davanja za dugotrajnu skrb**:
- uspostaviti prikladan stabilan režim,
- osigurati jednaku raspodjelu opterećenja među državama članicama,
- pružiti pravnu jasnoću i transparentnost za građane, ustanove i druge dionike.

Za **davanja za nezaposlenost**:
- osigurati jednaku i dosljednu primjenu propisa o zbrajanju i izračunu kojom se uzima u obzir stupanj

integracije radnika u državi članici,
- osigurati zaštitu mobilnih radnika u EU-u pri traženju i započinjanju posla u drugoj državi članici,
- ukloniti razliku između pograničnih radnika i ostalih prekograničnih radnika u pogledu države u kojoj mogu potraživati davanja, uz promicanje ponovnog uključivanja na tržište rada,
- osigurati da se financijsko opterećenje za davanja za nezaposlenost raspodijeli među državama članicama razmjerno razini primljenih doprinosa ili poreza i bez mehanizma nadoknade,
- osigurati sustavan i jednostavno primjenjiv mehanizam suradnje i nadzora radi praćenja ispunjenja prava i obveza nezaposlene osobe koja boravi u državi članici koja nije država koja isplaćuje davanja.

Za **socijalna davanja**:
- osigurati pravnu jasnoću i transparentnost o pravima radnika, tražitelja posla i gospodarski neaktivnih mobilnih građana EU-a, uključujući mjeru u kojoj je ustanovama za socijalno osiguranje u državama članicama dopušteno ograničiti načelo jednakog postupanja za pristup socijalnim davanjima.

Za **obiteljska davanja**:
- osigurati jasnu i transparentnu poveznicu između države članice koja osigurava obiteljska davanja i primatelja,
- smanjiti prepreke ili odvraćajuće faktore za trajno sudjelovanje roditelja na tržištu rada,
- osigurati da se obiteljska davanja što učinkovitije obrađuju.

Koja je dodana vrijednost djelovanja na razini EU-a?

Djelotvorna i učinkovita koordinacija treba uzeti u obzir promjene u nacionalnim sustavima socijalne sigurnosti u državama članicama i promjene u društvu. Mjerama na razini EU-a osigurat će se ujednačeno tumačenje i zaštita prava mobilnih građana EU-a i članova njihovih obitelji što države članice nisu mogle ostvariti samostalno.

B. Rješenja

Koje su se zakonodavne i nezakonodavne opcije politika razmatrale? Daje li se prednost određenoj opciji? Zašto?

U slučaju **davanja za dugotrajnu skrb** razmatrale su se dvije zakonodavne političke opcije (uz dvije podopcije):
1. nadležna država članica isplaćuje novčana davanja za dugotrajnu skrb i nadoknađuje trošak davanja u naravi koja pruža država članica boravišta (prema postojećim načelima za davanja u slučaju bolesti uz objašnjenja);
2. država članica boravišta pruža sva davanja za dugotrajnu skrb koja nadoknađuje nadležna država članica; 2.a) bez dodatka nadležne države članice, 2.b) uz dodatak.

Odbačene su tri opcije: 1. uvođenje odredbe o zaštitnim mjerama, 2. određivanje odgovornosti države boravišta za isplaćivanje svih davanja za dugotrajnu skrb bez nadoknade i 3. određivanje odgovornosti nadležne države članice za isplaćivanje svih davanja za dugotrajnu skrb (izvoz).
Prvoj opciji dala se prednost radi osiguranja stabilne primjene pravila.

U slučaju **davanja za nezaposlenost** razmatrale su se tri zakonodavne političke opcije radi osiguranja jedinstvene primjene **pravila za zbrajanje i izračun davanja za nezaposlenost**:
1. zbrajanje nakon samo jednog dana zaposlenja;
2. zbrajanje nakon razdoblja od a) jednog ili b) tri mjeseca zaposlenja;
3. primjena primljenih prihoda u državi članici prethodnog zaposlenja kao referentne vrijednosti za izračun davanja za nezaposlenost nakon a) jednog ili b) tri mjeseca zaposlenja u nadležnoj državi članici;
4. horizontalna opcija za priznavanje razdoblja osiguranja za zbrajanje.

Opcija 2.b) kojoj se dala prednost kombinirat će se s obvezom države članice prethodnog zaposlenja da isplati davanja za nezaposlenost ako taj uvjet nije ispunjen te s horizontalnom opcijom. Time će se osigurati minimalni stupanj integracije u državi članici domaćinu prije prava na potraživanje davanja za nezaposlenost i dosljedan pristup u državama članicama. Nadalje, mobilni radnici bit će zaštićeni kad ne ostvare to razdoblje u državi članici posljednje djelatnosti.

Razmatrale su se dvije zakonodavne političke opcije radi produljenja minimalnog razdoblja za **izvoz** davanja za nezaposlenost:
1. produljenje minimalnog razdoblja za izvoz davanja za nezaposlenost s tri mjeseca na šest mjeseci uz mogućnost izvoza davanja u cijelom razdoblju prava;
2. produljenje razdoblja za izvoz davanja za nezaposlenost na cijelo razdoblje prava.

Prednost se dala prvoj opciji u kombinaciji s mehanizmom pojačane suradnje među dotičnim službama

zapošljavanja radi potpore prekograničnom traženju posla.

Razmatrale su se tri zakonodavne političke opcije u slučaju davanja za nezaposlenost za **pogranične i ostale prekogranične radnike**:

1. mogućnost izbora za pogranične radnike gdje će potraživati davanja za nezaposlenost na isti način kao i za ostale prekogranične radnike;
2. određivanje odgovornosti države članice posljednje djelatnosti za isplaćivanje davanja za nezaposlenost uz podopcije: a) zahtijevanje od pograničnih radnika da se prijave pri službi za zapošljavanje nadležne države ili b) mogućnost izbora za pogranične radnike između prijave pri službi za zapošljavanje nadležne države ili njihove države boravišta;
3. određivanje odgovornosti države posljednje djelatnosti za isplaćivanje davanja za nezaposlenost ako je pogranični radnik ondje radio barem 12 mjeseci, a u ostalim slučajevima određivanje odgovornosti države članice boravišta uz podopcije: a) zahtijevanje od pograničnih radnika da se prijave pri službi za zapošljavanje nadležne države ili b) mogućnost izbora između prijave pri službi za zapošljavanje nadležne države ili države boravišta.

Opciji 3.a) dala se prednost jer pruža najbolji kompromis u smislu ravnopravne i administrativno troškovno učinkovite podjele opterećenja.

U slučaju **socijalnih davanja** razmatrane opcije[1] bile su zakonodavne (izmjene uredbe):

1. a) omogućivanje odstupanja od načela jednakog postupanja iz članka 4. samo u pogledu socijalne pomoći;
   b) omogućivanje odstupanja od načela jednakog postupanja iz članka 4. u pogledu šireg raspona davanja koja se financiraju iz poreza;
   c) omogućivanje preciznog odstupanja od načela jednakog postupanja u pogledu posebnih nedoprinosnih novčanih davanja iz članka 70.;
2. uklanjanje posebnih nedoprinosnih novčanih davanja koja pružaju prihod za osnovne troškove života iz Uredbe 883/2004;
3. razmatrala se i nezakonodavna opcija (objašnjenje pravila komunikacijom).

Kako bi se postigao cilj osiguranja pravne jasnoće i transparentnosti na najučinkovitiji i najdjelotvorniji način, opcija kojoj se dala prednost kombinacija je opcija 1.a) i 1.b).

U slučaju **obiteljskih davanja**, kao alternativa *statusu quo*, razmatrane su dvije zakonodavne opcije s obzirom na poveznicu između razine primljenih obiteljskih davanja i nastalih troškova:

1. indeksacija izvezenih obiteljskih davanja u državu boravišta djeteta: a) usklađivanjem na višu ili nižu vrijednost ili b) usklađivanjem samo na nižu vrijednost;
2. država boravišta ima primarnu nadležnost za isplaćivanje obiteljskih davanja.

Opcija uklanjanja obveze izvoza obiteljskih davanja razmatrana je, ali odbačena iz pravnih razloga.

Osim toga, razmatrana je horizontalna zakonodavna opcija za koordinaciju doplataka za odgoj djece. To ima tri oblika: a) pojedinačna prava na doplatke za odgoj djece povezane s plaćom uz obvezu države članice koja ima sekundarnu nadležnost da odstupi od svih pravila za sprječavanje preklapanja (tj. da plati puni iznos davanja), b) isti pristup kao a) ali za sve doplatke za odgoj djece (povezane s plaćom i paušalne) i c) isti pristup kao b) uz mogućnost odstupanja od pravila za sprječavanje preklapanja (npr. država članica koja ima sekundarnu nadležnost može platiti puni iznos ili samo dodatak ako su davanja veća nego u državi koja ima primarnu nadležnost).

Opcija kojoj se daje prednost jest zadržati *status quo* u kombinaciji s horizontalnom opcijom c). Tom se kombinacijom osigurava da primarnu nadležnost za obiteljska davanja zadržava država članica gospodarske aktivnosti u kojoj roditelj plaća porez i doprinose za socijalno osiguranje; time se štite članovi obitelji i najbolji interesi djeteta. Uvođenjem horizontalne opcije c) moguće je promicati i ravnotežu između poslovnog i privatnog

[1] Presuda Suda Europske unije 308/14 *Komisija protiv Ujedinjene Kraljevine* utjecala je na procjenu učinka drugih opcija. S obzirom na presudu države članice mogu odrediti da pristup gospodarski neaktivnih građana socijalnoj pomoći i davanjima iz sustava socijalne sigurnosti podliježe ispunjenju uvjeta Direktive o slobodnom kretanju. Situacija je drukčija u slučaju tražitelja posla komu je pravo boravka dodijeljeno izravno Ugovorom o funkcioniranju Europske unije. Budući da je ovo izvješće odobrio Odbor za nadzor regulative prije te presude, autori nisu znatno revidirali opcije ili analizu njihova učinka; u njemu se stoga ne odražava to različito postupanje prema gospodarski neaktivnim građanima i tražiteljima posla.

života tijekom odgoja djece stavljanjem većeg naglaska na pojedinačna prava i potporom onim državama članicama koje aktivno promiču veću ravnotežu spolova bez nametanja te obveze.

Tko podržava koju opciju?

U pogledu **davanja za dugotrajnu skrb** osnovni scenarij (*status quo*) poduprlo je osam država članica[2]; dvije su se usprotivile toj mogućnosti. Povećanje socijalne zaštite za ranjive građane nevladine organizacije i građani istakli su kao jedno od pitanja. Prva opcija dobila je najveću potporu država članica (16 za, ni jedna protiv).
Ni jedna država članica nije poduprla drugu opciju.

U pogledu **davanja za nezaposlenost** reakcija država članica, stručnjaka, socijalnih partnera, nevladinih organizacija i drugih dionika bila je različita i, osim horizontalne opcije, ni jednu opciju nije podržala jasna većina. Većina pojedinačnih ispitanika u javnom savjetovanju smatra da bi trebalo produljiti razdoblje za izvoz davanja za nezaposlenost i podupire pravo izbora za pogranične radnike.

U pogledu **socijalnih davanja** 11 država članica poduprlo je izmjenu članka 4. Uredbe 883/2004 kako bi se omogućilo odstupanje povezano sa socijalnom pomoći. Dvije države članice poduprle su uklanjanje posebnih nedoprinosnih novčanih davanja iz Uredbe. Četiri države članice poduprle su pružanje administrativnih smjernica. Mišljenja socijalnih partnera razlikovala su se; neki su zagovarali jače zaštitne mjere radi zaštite sustava socijalne sigurnosti od nerazumnog opterećenja, a neki su isticali potencijalne štetne učinke na ranjive građane. Budući da te mjere predstavljaju kodifikaciju sudske prakse, nisu bile dio javnog savjetovanja.

U pogledu **obiteljskih davanja** osnovni scenarij poduprlo je 17 od 28 država članica. Nevladine organizacije i socijalni partneri koji zastupaju radnike isto su tako podržali tu opciju, a istog je mišljenja bila i većina ispitanika u javnom savjetovanju. Opcije 1.a) i 1.b) dobile su malu potporu država članica (četiri države članice podržale su opciju a), a ni jedna nije podržala opciju b)). Druga opcija bila je prvi ili drugi izbor 10 država članica, a mišljenja nevladinih organizacija, socijalnih partnera i ispitanika u javnom savjetovanju bila su podijeljena. Horizontalne opcije razrađene su kao izravan odgovor na povratne informacije četiriju država članica, Vijeća, Parlamenta, socijalnih partnera, Savjetodavnog odbora o jednakim mogućnostima za žene i muškarce te drugih dionika o potrebi za fleksibilnijim radnim praksama radi potpore roditeljima. Budući da su one razrađene kasnije u postupku savjetovanja, održana su samo neformalna savjetovanja.

C. Učinci opcije kojoj se daje prednost

Koje su prednosti najpoželjnije opcije (ako ih ima, navesti samo glavne)?

Davanja za dugotrajnu skrb
Prvom opcijom ostvarila bi se veća pravna jasnoća, transparentnost i stabilnost režima. Zasebnim poglavljem u kojem bi se kategorizirala pravila za davanja za dugotrajnu skrb osigurat će se jasno razlikovanje od odredaba o davanjima u slučaju bolesti i socijalnoj pomoći. Građani i ustanove imat će koristi od tog pojašnjenja. Troškovi provedbe bit će niski jer se njome trenutačni sustav ne mijenja drastično. Olakšavanjem usporedbe davanja ovom bi se opcijom moglo smanjiti broj sporova među ustanovama te uštedjeti vrijeme i novac potrošene po slučaju. Opcija je ujedno u skladu s ciljem povećanja zaštite osoba kojima je potrebna dugotrajna skrb.

Davanja za nezaposlenost
Opcijama kojima se daje prednost osigurava se jača veza između nadležnih ustanova i podnositelja zahtjeva. Prijedlog za pogranične radnike i odobrenje duljeg razdoblja za izvoz mogu olakšati ponovno uključivanje na tržište rada i stoga imaju pozitivan učinak na mobilne radnike; općenito pozitivan učinak očekuje se od ukidanja postupka za nadoknadu troškova. Produljenje razdoblja za izvoz povećat će šanse za uključivanje na tržište rada, ali neće imati izravan gospodarski učinak jer razdoblje za izvoz nikad nije dulje od temeljnog prava.

Socijalna davanja
Opcijom kojoj se daje prednost pojasnit će se prava mobilnih građana EU-a i građanima olakšati informirani odabir. Mogu se smanjiti regulatorni troškovi (troškovi sudskih postupaka i pravnog savjetovanja) te se može dati veća vidljivost postojećim zaštitnim mjerama za sustav socijalne skrbi države članice domaćina, uz očuvanje prava građana pri ostvarenju slobode kretanja.

Obiteljska davanja
Učinak je osnovnog scenarija neutralan. Horizontalnom opcijom c) mogu se ukloniti odvraćajući faktori za

[2] Mišljenja država članica u Administrativnoj komisiji za koordinaciju socijalne sigurnosti.

zaposlene roditelje da podijele odgovornost odgoja djece. Određivanjem da se davanja mogu dodijeliti samo na temelju pojedinačnih prava postići će se jasna i transparentna poveznica između države članice koja dodjeljuje davanja i primatelja. Pojednostavnit će se i postupci te time smanjiti regulatorni troškovi javnih tijela i kašnjenja u obradi zahtjeva.

Nije predviđen nikakav učinak u vezi s inicijativom u pogledu ekoloških pitanja.

Koliki su troškovi najpoželjnije opcije (ako ih ima, navesti samo glavne)?

Davanja za dugotrajnu skrb
Očekuje se da će troškovi provedbe biti niski i dugoročno će se njome uštedjeti vrijeme i novac potrošeni po slučaju u državama članicama.

Davanja za nezaposlenost
Ne predviđa se da će opcija kojoj se daje prednost za **zbrajanje razdoblja i izračun davanja** imati znatan cjelokupni utjecaj na rashode. Na temelju trenutačnih pravila mogu se očekivati manje sveukupne uštede (29 milijuna EUR za 23 države članice koje podnose izvješća).
Produljenje minimalnog **razdoblja za izvoz** davanja za nezaposlenost s tri mjeseca na šest mjeseci neće imati izravan gospodarski učinak jer razdoblje za izvoz nikad nije dulje od razdoblja temeljnog prava na davanja za nezaposlenost.
Opcija kojoj se daje prednost u pogledu davanja za nezaposlenost za **pogranične radnike** može dovesti do blagog povećanja cjelokupnih plaćanja (442 milijuna EUR umjesto 416 milijuna EUR u osnovnom scenariju).

Socijalna davanja
Budući da je riječ o kodifikaciji postojeće sudske prakse, ne očekuju se znatni troškovi.

Obiteljska davanja
Učinak je osnovnog scenarija neutralan. Horizontalna opcija c) može značiti da neki roditelji gube postojeća prava na temelju izvedenih prava; međutim, u svjetlu niske razine poštovanja u državama članicama zahtjeva da se odobre izvedena prava u vezi s doplatcima za odgoj djece očekuje se da će utjecaj biti ograničen.
Horizontalna opcija može uključivati i negativan gospodarski učinak jer će države članice koje imaju sekundarnu nadležnost možda platiti više u davanjima. Međutim, države članice imat će izbor hoće li prestati primjenjivati pravila za sprječavanje zbrajanja pa će stoga svaki gospodarski učinak biti dobrovoljan. Mogućnost odabira odstupanja može smanjiti koristan učinak te promjene za zaposlene roditelje.

Nije predviđen negativan učinak u vezi s inicijativom u pogledu ekoloških pitanja.

Kako će to utjecati na poduzeća, MSP-ove i mikropoduzeća?

Ne očekuje se izravan učinak na poduzeća, MSP-ove i mikropoduzeća.

Hoće li to bitno utjecati na nacionalne proračune i uprave?

Davanja za dugotrajnu skrb:
Nije primjenjivo

Davanja za nezaposlenost:
Nije primjenjivo

Socijalna davanja:
Nije primjenjivo

Obiteljska davanja:
Horizontalnom opcijom c) mogu se povećati rashodi države članice koja ima sekundarnu nadležnost za prosječno 60 %; međutim, države članice imat će izbor žele li prestati primjenjivati pravila za sprječavanje preklapanja.

Hoće li biti drugih bitnih učinaka?

Davanja za dugotrajnu skrb
Nova pravila pridonijet će lakšoj koordinaciji davanja za dugotrajnu skrb te tako i slobodi kretanja i boravka.

Njima će se osigurati da građani kojima je potrebna skrb nisu u nepovoljnom položaju pri ostvarivanju svojeg prava na slobodno kretanje unutar EU-a.

Socijalna davanja
Opcijom se daje veća vidljivost postojećim zaštitnim mjerama u pravu EU-a kojima se sprječava da gospodarski neaktivni građani Unije upotrebljavaju sustav socijalne skrbi države članice domaćina za financiranje svojih osnovnih troškova života.

Davanja za nezaposlenost
Produljenje razdoblja za izvoz omogućit će tražiteljima posla da bolje iskoriste europsko tržište rada.

Obiteljska davanja
Horizontalne opcije nude bolju zaštitu temeljnih prava u odnosu na prava obitelji (članak 33. stavak 2.) radi bolje ravnoteže obiteljskog i profesionalnog života.

D. Daljnje mjere

Kad će se politika preispitati?

Napredak u provedbi revizije Komisija će procijeniti pet godina nakon primjene revidiranog pravnog okvira.