EVROPSKÁ
KOMISE

Ve Štrasburku dne 13.12.2016
SWD(2016) 461 final

PRACOVNÍ DOKUMENT ÚTVARŮ KOMISE

SOUHRN POSOUZENÍ DOPADŮ

Průvodní dokument k

návrhu
NAŘÍZENÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY,

kterým se mění nařízení (ES) č. 883/2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení a nařízení (ES) č. 987/2009, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení (ES) č. 883/2004
(Text s významem pro EHP a Švýcarsko)

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

Souhrnný přehled

Posouzení dopadů iniciativy částečně revidovat nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 883/2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení a jeho prováděcí nařízení (ES) č. 987/2009

A. Potřeba opatření

Proč? Jaký problém se řeší?

Návrh se týká pravidel EU pro koordinaci sociálního zabezpečení, pokud jde o dávky dlouhodobé péče, dávky v nezaměstnanosti, rodinné dávky a přístup ekonomicky neaktivních občanů k určitým sociálním dávkám.

Co se týče **dávek dlouhodobé péče**, byly zjištěny tři problémy: i) nedostatečná jasnost pro občany a instituce; ii) nedostatečná jasnost právního rámce; iii) riziko ztráty nároku na dávky nebo riziko zdvojených plateb. V důsledku těchto problémů nefunguje přeshraniční koordinace dávek dlouhodobé péče účinně. 1,8 milionu pojištěných osob žije v jiném členském státě, než je členský stát, v němž jsou pojištěny pro případ nemoci. Z tohoto počtu využívá 45 000 osob věcné dávky a 35 000 peněžité dávky. Počet přeshraničních příjemců dávek dlouhodobé péče se ve srovnání s rokem 2013 zvýší v roce 2020 o 11 % a v roce 2030 o 28 %.

Co se týče **dávek v nezaměstnanosti**, problémy v této oblasti se týkají: i) nejednotného uplatňování pravidel pro sčítání v různých členských státech; ii) malého počtu osob vyvážejících své dávky v nezaměstnanosti; iii) nejednotného zacházení s nezaměstnanými osobami, které mají bydliště v jiném státě, než je jejich předchozí stát zaměstnání (příhraniční pracovníci a jiní přeshraniční pracovníci); iv) nedostatečných pravidel pro náhradu nákladů. Důsledkem je neúčinné zpracovávání dávek v nezaměstnanosti, nerovnoměrné rozložení finanční zátěže a potenciální překážky, kterým čelí nezaměstnané osoby při opětovném začleňování na trhu práce. V roce 2014 byl počet nezaměstnaných přeshraničních pracovníků odhadován na 91 700 osob, z nichž 53 500 osob byli příhraniční pracovníci, a bylo oznámeno přibližně 25 000 případů souvisejících se sčítáním dob a 27 300 případů vývozu dávek.

Co se týče **sociálních dávek**, nedávné rozsudky ve věcech C-140/12, Brey, C-133/13, Dano a C-308/14, Komise v. Spojené království objasnily, že členské státy se mohou rozhodnout, že omezí rovné zacházení v případě zvláštních nepříspěvkových peněžitých dávek a jiných dávek sociálního zabezpečení, o něž žádají ekonomicky neaktivní občané, v rozsahu povoleném směrnicí o volném pohybu. Tuto judikaturu nařízení neodráží, což vede k nedostatečné transparentnosti. V roce 2014 se počet ekonomicky neaktivních mobilních občanů EU odhadoval na 3,7 milionu osob. Téměř 80 % odvozuje svá práva (práva pobytu a/nebo nároky na dávky) od ekonomicky aktivních rodinných příslušníků, a mají tudíž nárok na rovné zacházení, kterého požívají rodinní příslušníci státních příslušníků daného členského státu. Na zbývajících 20 % osob má dopad současná nedostatečná jasnost a transparentnost, pokud jde o jejich práva žádat o dávky v hostitelském členském státě.

Co se týče **rodinných dávek**, byly zjištěny tři problémy: i) vnímaná nespravedlnost související s komparativní kupní sílou vyvezených rodinných dávek, ii) riziko, že pravidla snižují motivaci rodičů pracovat a sdílet rodičovskou odpovědnost, iii) administrativní obtíže, zejména pak přiznání některých druhů dávek na základě odvozených práv. Tyto problémy znamenají výzvy pro veřejné orgány a mohou mít negativní dopad na rodiny, kde jeden nebo oba rodiče pracují v jiném členském státě, než je členský stát, v němž má jejich dítě bydliště. V roce 2013 bylo vyvezeno v průměru 1 % přídavků na 506 000 dětí žijících v jiném členském státě.

Čeho by měla tato iniciativa dosáhnout?

Obecným cílem je modernizace, a to prostřednictvím zajištění právní jasnosti, spravedlivého a vyváženého rozdělení finanční zátěže mezi institucemi dotčených členských států a správní jednoduchosti a vymahatelnosti pravidel.

Konkrétní cíle týkající se **dávek dlouhodobé péče** jsou tyto:
- vytvořit vhodný stabilní systém,
- zajistit rovnoměrné sdílení zátěže mezi členskými státy,
- zajistit právní jasnost a transparentnost pro občany, instituce a jiné zúčastněné strany.

V případě **dávek v nezaměstnanosti**:
- zajistit jednotné a soudržné uplatňování pravidel pro sčítání a pro výpočet, jež odráží stupeň integrace

pracovníka v členském státě,
- zajistit ochranu mobilních pracovníků EU při hledání práce a nástupu do zaměstnání v jiném členském státě,
- odstranit rozdíly mezi příhraničními pracovníky a jinými přeshraničními pracovníky, pokud jde o stát, v němž mohou žádat o dávky, a zároveň podpořit opětovné začlenění na trhu práce,
- zajistit, aby finanční zátěž související s dávkami v nezaměstnanosti byla mezi členské státy rozložena podle úrovně obdržených příspěvků nebo daní a bez mechanismu náhrady nákladů,
- poskytnout systematický a snadno použitelný mechanismus spolupráce a kontroly, který umožní sledovat dodržování práv a povinností nezaměstnané osoby pobývající v jiném členském státě, než je ten, který vyplácí dávky.

V případě **sociálních dávek:**
- zajistit právní jasnost a transparentnost práv pracovníků, uchazečů o zaměstnání a ekonomicky neaktivních mobilních občanů EU, a to i pokud jde o rozsah, v jakém mohou instituce sociálního zabezpečení členských států omezit zásadu rovného zacházení týkající se přístupu k sociálním dávkám.

V případě **rodinných dávek:**
- zajistit jasnou a transparentní vazbu mezi členským státem, který vyplácí rodinné dávky, a příjemci,
- minimalizovat překážky nebo faktory, které odrazují rodiče od setrvání na trhu práce,
- zajistit, aby rodinné dávky byly zpracovávány co nejefektivněji.

Jakou přidanou hodnotu budou mít tato opatření na úrovni EU?

Účinná a efektivní koordinace musí zohledňovat změny v oblasti sociálního zabezpečení členských států i sociální změny. Opatření na úrovni EU zajistí jednotný výklad a jednotnou ochranu práv mobilních občanů EU a jejich rodinných příslušníků, čehož by nebylo možné dosáhnout na úrovni samotných členských států.

B. Řešení

Jaké legislativní a nelegislativní možnosti byly zvažovány? Je některá možnost upřednostňována? Proč?

Co se týče **dávek dlouhodobé péče**, byly zvažovány dvě legislativní možnosti (a dvě dílčí možnosti):
1. Příslušný členský stát poskytuje peněžité dávky dlouhodobé péče a nahrazuje náklady na věcné dávky poskytované členským státem bydliště (podle stávajících zásad platných pro dávky v nemoci s patřičným vysvětlením).
2. Členský stát bydliště poskytuje všechny dávky dlouhodobé péče a náklady přitom nahrazuje příslušný členský stát, a to buď bez doplatku příslušného státu (varianta 2a), nebo s doplatkem (varianta 2b).

Tyto tři možnosti byly zamítnuty: 1) zavedení ochranného ustanovení, 2) přenesení odpovědnosti za poskytování všech dávek dlouhodobé péče bez náhrady nákladů na členský stát bydliště a 3) přenesení odpovědnosti za poskytování všech dávek dlouhodobé péče (vývoz) na příslušný členský stát.
Upřednostňovanou možností, která zajistí stabilní uplatňování pravidel, je možnost 1.

Co se týče **dávek v nezaměstnanosti**, pro splnění cíle zajistit jednotné uplatňování **pravidel pro sčítání a pro výpočet dávek v nezaměstnanosti** byly zvažovány tyto tři legislativní možnosti:
1. sčítání již po jednom dni zaměstnání;
2. sčítání po uplynutí a) jednoho měsíce, nebo b) tří měsíců zaměstnání;
3. použití referenčního výdělku v členském státě předchozího zaměstnání pro výpočet dávek v nezaměstnanosti buď po uplynutí a) jednoho měsíce, nebo b) tří měsíců zaměstnání v příslušném členském státě;
4. horizontální možnost spočívající v uznání dob pojištění pro účely sčítání.

Upřednostňovaná varianta 2b bude propojena s povinností členského státu předchozího zaměstnání poskytovat dávky v nezaměstnanosti v případě, že tato podmínka nebude splněna, a s horizontální možností. Tím se zajistí minimální úroveň integrace v hostitelském členském státě před tím, než vznikne nárok na dávky v nezaměstnanosti, a jednotný přístup členských států. Mobilní pracovníci budou dále chráněni, nesplní-li tuto dobu v členském státě, v němž vykonávali poslední činnost.

V zájmu prodloužení minimální doby pro **vývoz** dávek v nezaměstnanosti byly zváženy tyto dvě legislativní možnosti:
1. prodloužení minimální doby pro vývoz dávek v nezaměstnanosti ze tří na šest měsíců, s možností vyvézt dávky za celou dobu příslušného nároku;
2. prodloužení doby vývozu dávek v nezaměstnanosti na celou dobu nároku.

Upřednostňovanou variantou je varianta číslo 1 v kombinaci s posíleným mechanismem spolupráce mezi

dotčenými službami zaměstnanosti na podporu přeshraničního hledání zaměstnání.

Pokud jde o dávky v nezaměstnanosti pro **příhraniční a jiné přeshraniční pracovníky**, byly zváženy tyto tři legislativní možnosti:

1. poskytnutí možnosti příhraničním pracovníkům rozhodnout se, kde požádají o dávky v nezaměstnanosti, stejně jako v případě jiných přeshraničních pracovníků;
2. převedení odpovědnosti za vyplácení dávek v nezaměstnanosti na členský stát poslední činnosti s dílčí možností a) vyžadující, aby se příhraniční pracovníci zapsali v evidenci u služeb zaměstnanosti příslušného státu, nebo b) umožňující těmto pracovníkům zvolit mezi zápisem v evidenci u služeb zaměstnanosti příslušného státu nebo jejich státu bydliště;
3. převedení odpovědnosti za vyplácení dávek v nezaměstnanosti na členský stát poslední činnosti v případě, že zde příhraniční pracovník pracoval nejméně dvanáct měsíců, a v opačném případě převedení odpovědnosti na členský stát bydliště s dílčí možností a) vyžadující, aby se příhraniční pracovníci zapsali v evidenci u služeb zaměstnanosti příslušného státu, nebo b) umožňující těmto pracovníkům zvolit mezi zápisem v evidenci u služeb zaměstnanosti příslušného státu nebo státu bydliště.

Upřednostňovaná varianta 3a nabízí nejlepší kompromis, pokud jde o vyvážené a administrativně nákladově efektivní sdílení zátěže.

Co se týče **sociálních dávek**, byly zamýšlené možnosti[1] legislativní povahy (změna nařízení):

1. a) povolení výjimky ze zásady rovného zacházení uvedené v článku 4 pouze ve vztahu k sociální pomoci;
   b) povolení výjimky ze zásady rovného zacházení uvedené v článku 4 pro širší škálu dávek financovaných z daní;
   c) povolení přesné výjimky ze zásady rovného zacházení týkající se zvláštních nepříspěvkových peněžitých dávek uvedených v článku 70;
2. odstranění zvláštních nepříspěvkových peněžitých dávek zajišťujících příjem na úrovni životního minima z nařízení č. 883/2004;
3. byla rovněž posouzena nelegislativní možnost (objasnění pravidel prostřednictvím sdělení).

V zájmu dosažení cíle zajistit právní jasnost a transparentnost co nejúčinněji a nejefektivněji je upřednostňovanou variantou kombinace možností 1a a 1b.

Co se týče **rodinných dávek**, byly jako alternativní možnost ke stávajícímu stavu posouzeny dvě legislativní varianty týkající se vazby výše obdržených rodinných dávek a vzniklých nákladů:

1. indexace rodinných dávek vyvezených do státu bydliště dítěte a) úpravou zvýšením a snížením, nebo b) pouze snížením;
2. primární pravomoc vyplácet rodinné dávky má stát bydliště.

Zvažovaná možnost odstranění povinnosti vyvézt rodinné dávky byla zamítnuta z právních důvodů.

Kromě toho byla zvažována horizontální legislativní možnost koordinace příspěvků na výchovu dítěte. Existují tři varianty: a) individuální nárok na příspěvky na výchovu dítěte, které jsou spojené s platem, přičemž členský stát se sekundární příslušností je povinen odchýlit se od pravidel pro předcházení souběhu (tj. platit dávku v plném rozsahu); b) stejný přístup jako ve variantě a), ale pro všechny příspěvky na výchovu dítěte (spojené s platem i paušální) a c) stejný přístup jako ve variantě b), ale s fakultativní výjimkou z pravidel pro předcházení souběhu (tj. stát se sekundární příslušností může buď platit v plném rozsahu, nebo platit „navýšení“ pouze v případě, že jeho dávky jsou vyšší než ve státě s primární příslušností).

Upřednostňovanou možností je zachování stávajícího stavu v kombinaci s horizontální možností c). Tato možnost zajišťuje, že primární příslušnost pro rodinné dávky si zachovává členský stát ekonomické aktivity, kde

[1] Rozsudek Soudního dvora Evropské unie ve věci C-308/14, Komise v. Spojené království, ovlivnil posouzení dopadů alternativních možností. V návaznosti na tento rozsudek mohou členské státy podmínit přístup ekonomicky neaktivních občanů k dávkám sociální pomoci a sociálního zabezpečení požadavkem splnění podmínek směrnice o volném pohybu. Jiná je situace uchazečů o zaměstnání, jejichž právo pobytu vyplývá přímo ze Smlouvy o fungování Evropské unie. Jelikož předkládaná zpráva byla schválena Výborem pro kontrolu regulace před vydáním tohoto rozsudku, její autoři důkladně nepřezkoumali možnosti nebo analýzu dopadu těchto možností; neodráží tudíž toto rozdílné zacházení s ekonomicky neaktivními občany a osobami hledajícími zaměstnání.

rodič platí daně a příspěvky na sociální zabezpečení; jsou tak chráněni rodinní příslušníci a respektovány nejlepší zájmy dítěte. Zavedení horizontální možnosti c) rovněž umožní, aby byla prosazována rovnováha mezi pracovním a rodinným životem během doby výchovy dítěte tím, že bude kladen větší důraz na individuální nároky a budou podporovány ty členské státy, které aktivně prosazují větší rovnováhu mezi pohlavími, aniž by jim taková povinnost byla ukládána.

Kdo podporuje kterou možnost?

Co se týče **dávek dlouhodobé péče**, základní scénář (stávající stav) podpořilo osm členských států[2]; dva členské státy byly proti. Nevládní organizace a občané rovněž zdůraznili problematiku posílení sociální ochrany zranitelných občanů. Většina členských států podpořila možnost 1 (16 se jich vyslovilo pro, žádný proti). Žádný z členských států nevyslovil podporu možnosti 2.

Co se týče **dávek v nezaměstnanosti**, byly reakce členských států, odborníků, sociálních partnerů, nevládních organizací a jiných zúčastněných stran smíšené a kromě horizontální varianty nepodpořila ani jednu z možností jasná většina. Převážná část jednotlivých respondentů se v rámci veřejné konzultace vyslovila ve prospěch prodloužení doby vývozu dávek v nezaměstnanosti a práva volby pro příhraniční pracovníky.

Co se týče **sociálních dávek**, 11 členských států podpořilo změnu článku 4 nařízení č. 883/2004 s cílem povolit výjimky pro sociální pomoc. Dva členské státy se vyslovily pro to, aby z nařízení byly odstraněny zvláštní nepříspěvkové peněžité dávky. Čtyři členské státy daly přednost poskytnutí správních pokynů. Názory sociálních partnerů byly smíšené, přičemž někteří z nich prosazovali pevnější záruky na ochranu systémů sociálního zabezpečení před nepřiměřenou zátěží, jiní zdůrazňovali možné negativní dopady na zranitelné občany. Vzhledem k tomu, že tato opatření představují kodifikaci judikatury, nebyla součástí veřejné konzultace.

Co se týče **rodinných dávek**, základní scénář podpořilo 17 z 28 členských států, jakož i nevládní organizace a sociální partneři zastupující zaměstnance a stejně jako většina respondentů při veřejné konzultaci. Možnosti 1a a 1b získaly nízkou podporu členských států (pro variantu a) byly čtyři členské státy a variantu b) nepodpořil žádný členský stát). Možnost 2 byla první nebo druhou volbou 10 členských států, stanoviska nevládních organizací, sociálních partnerů a názory, které zazněly při veřejných konzultacích, byly smíšené. Horizontální možnosti byly rozpracovány v přímé reakci na zpětnou vazbu čtyř členských států, Rady, Parlamentu, sociálních partnerů, Poradního výboru pro rovné příležitosti žen a mužů a jiných zúčastněných stran, pokud jde o potřebu flexibilnějších pracovních podmínek na podporu rodičů. Vzhledem k tomu, že byly rozpracovány v pozdější fázi procesu konzultací, proběhla pouze konzultace neformální.

C. Dopady upřednostňované možnosti

Jaké jsou výhody upřednostňované možnosti (je-li nějaká doporučena, jinak uveďte výhody hlavních možností)?

Dávky dlouhodobé péče

Možnost 1 přináší více právní jistoty, transparentnosti a stabilnější systém. Zvláštní kapitola, v níž budou uvedena pravidla pro dávky dlouhodobé péče, umožní jejich jasné odlišení od ustanovení, jež se týkají dávek v nemoci a sociální pomoci. Toto vyjasnění bude přínosem jak pro občany, tak i instituce. Náklady provádění budou nízké, neboť tato možnost nebude představovat zásadní změnu stávajícího systému. Tato možnost by tím, že usnadní srovnání dávek, mohla omezit spory mezi institucemi a přinést úsporu z hlediska času a peněz vynaložených na řešení jednotlivých případů. Rovněž je v souladu s cílem zvýšit ochranu osob, jež potřebují dlouhodobou péči.

Dávky v nezaměstnanosti

Upřednostňované možnosti zajišťují silnější vazbu mezi příslušnými institucemi a žadatelem o dávky. Návrh týkající se příhraničních pracovníků a poskytnutí delší doby vývozu dávek by měl usnadnit opětovné začlenění na trhu práce, což bude mít na mobilní pracovníky kladný dopad; od zrušení postupu náhrady se očekává celkově pozitivní dopad. Prodloužení doby vývozu zlepší možnosti pro opětovné začlenění na trhu práce, aniž by mělo přímý hospodářský dopad, neboť doba vývozu nikdy nepřekročí délku nároku, z něhož vychází.

Sociální dávky

Upřednostňovaná možnost vyjasní práva mobilních občanů EU a usnadní občanům informované rozhodování. Může snížit regulační náklady (náklady soudního řízení a náklady na právní poradenství) a více zviditelnit

[2] Názory členských států vyjádřené ve Správní komisi pro koordinaci systémů sociálního zabezpečení.

stávající záruky na straně systému sociálního zabezpečení hostitelského členského státu, aniž by narušovala právo občanů na volný pohyb.

Rodinné dávky
Dopad základního scénáře je neutrální. Horizontální možnost c) může odstranit překážky odrazující pracující rodiče od toho, aby sdíleli odpovědnost při výchově dítěte. Tím, že se stanoví, že dávky budou přiznány pouze na základě individuálního nároku, bude dosaženo jasné a transparentní vazby mezi členským státem, který dávku poskytuje, a příjemcem dávky. Rovněž se tím zjednoduší postupy, čímž se sníží regulační náklady na straně veřejných orgánů a zkrátí se doba vyřizování žádostí.

V souvislosti s opatřením se nepředpokládá žádný dopad na oblast životního prostředí.

Jaké jsou náklady na upřednostňovanou možnost (je-li nějaká doporučena, jinak uveďte náklady na hlavní možnosti)?

Dávky dlouhodobé péče
Prováděcí náklady by měly být nízké a v dlouhodobém horizontu uspoří upřednostňovaná možnost čas a peníze vynakládané členským státem na řešení jednotlivých případů.

Dávky v nezaměstnanosti
Upřednostňovaná možnost v případě **sčítání dob pojištění a výpočtu dávek** nebude mít pravděpodobně zásadní dopad na celkové výdaje. Vycházíme-li ze stávajících pravidel, lze očekávat nepatrné celkové úspory (29 milionů EUR u 23 oznamujících členských států).
Prodloužení minimální **doby vývozu** dávek v nezaměstnanosti ze tří na šest měsíců nebude mít žádný přímý hospodářský dopad, neboť doba vývozu nikdy nepřesáhne dobu nároku, na němž je dávka v nezaměstnanosti založena.
Upřednostňovaná možnost pro dávky v nezaměstnanosti pro **příhraniční pracovníky** může vést k nepatrnému zvýšení celkových plateb (442 milionů EUR namísto 416 milionů EUR podle základního scénáře).

Sociální dávky
Pokud jde o kodifikaci stávající judikatury, žádné významné náklady se neočekávají.

Rodinné dávky
Dopad základního scénáře je neutrální. Horizontální možnost c) může znamenat, že někteří rodiče pozbydou stávající nároky na základě odvozených práv, ovšem s ohledem na malou úroveň, s níž členské státy dodržují požadavek přiznání odvozených práv ve vztahu k příspěvkům na výchovu dítěte, se očekává jen omezený dopad. Horizontální možnost může rovněž obnášet negativní hospodářský dopad, neboť sekundárně příslušné členské státy mohou vyplácet vyšší objemy dávek. Členské státy však budou mít možnost si zvolit, zda nepoužijí či použijí pravidla o zákazu souběhu, čímž bude jakýkoli hospodářský dopad dobrovolný. Volitelná povaha této odchylky může snížit přínos dopadu této změny pro pracující rodiče.

V souvislosti s opatřením se nepředpokládá žádný negativní dopad na oblast životního prostředí.

Jaký bude dopad na podniky, včetně malých a středních podniků a mikropodniků?

Nepředpokládá se žádný přímý dopad na podniky, malé a střední podniky a mikropodniky.

Očekávají se významné dopady na vnitrostátní rozpočty a správní orgány?

Dávky dlouhodobé péče:
Nepoužije se.

Dávky v nezaměstnanosti:
Nepoužije se.

Sociální dávky:
Nepoužije se.

Rodinné dávky:
Horizontální možnost c) může zvýšit výdaje sekundárně příslušného členského státu v průměru o 60 %, ovšem členské státy budou mít možnost se rozhodnout, zda nepoužijí či použijí pravidla pro předcházení souběhu.

Očekávají se jiné významné dopady?

Dávky dlouhodobé péče
Nová pravidla přispějí k usnadnění koordinace dávek dlouhodobé péče, a tím i k volnému pohybu a pobytu. Zajistí, aby občané, kteří potřebují péči, nebyli znevýhodňování při výkonu svého práva na volný pohyb v rámci EU.

Sociální dávky
Tato možnost více zviditelňuje stávající záruky podle práva EU, jež mají zabránit ekonomicky neaktivním občanů Unie v tom, aby využívali systému sociálního zabezpečení hostitelského státu k financování svých životních potřeb.

Dávky v nezaměstnanosti
Prodloužení doby vývozu dávek umožní uchazečům o zaměstnání lépe využít unijního trhu práce.

Rodinné dávky
Horizontální možnost skýtá vyšší ochranu základních práv, pokud jde o práva rodiny (čl. 33 odst. 2) na sladění rodinného a pracovního života.

D. Návazná opatření

Kdy bude tato politika přezkoumána?

Pokrok při provádění této novelizace vyhodnotí Komise do pěti let od okamžiku použití revidovaného právního rámce.