



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Страсбург, 13.12.2016 г.
SWD(2016) 461 final

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

ОБОБЩЕНА ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

придружаващ

**Предложение за
РЕГЛАМЕНТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА**

**за изменение на Регламент (ЕО) № 883/2004 за координация на системите за
социална сигурност и на Регламент (ЕО) № 987/2009 за установяване процедурата
за прилагане на Регламент (ЕО) № 883/2004
(текст от значение за ЕИП и за Швейцария)**

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

Обобщена оценка на въздействието
Оценка на въздействието във връзка с инициатива за частично преразглеждане на Регламент (ЕО) № 883/2004 на Европейския парламент и на Съвета за координация на системите за социална сигурност и на Регламент (ЕО) № 987/2009 за неговото прилагане
А. Потребност от действия
Защо? Какъв е разглежданият проблем?
Предложението се отнася до правилата на ЕС за координиране на социалната сигурност относно обезщетенията за дългосрочни грижи; обезщетенията за безработица; семейните обезщетения и достъпа до определени социални обезщетения на икономически неактивни граждани. По отношение на обезщетенията за дългосрочни грижи бяха установени три проблема: i) липса на яснота за гражданите и институциите; ii) липса на яснота в правната уредба; iii) риск от загуба на обезщетения или от двойни плащания. В резултат на това трансграничното координиране на обезщетенията за дългосрочни грижи не функционира ефективно. 1,8 милиона осигурени лица живеят в държава членка, различна от тази, в която са осигурени в случай на заболяване. 45 000 от тези лица използват обезщетения в натура, а 35 000 — парични обезщетения. Броят на трансграничните ползватели на обезщетения за дългосрочни грижи ще нарасне с 11 % през 2020 г. в сравнение с 2013 г. и с 28 % през 2030 г. По отношение на обезщетенията за безработица проблемите се отнасят до: i) различното прилагане на правилата за сумиране от страна на държавите членки; ii) ниския брой на лицата, които прехвърлят обезщетенията си за безработица; iii) непоследователното третиране на безработните лица, пребиваващи в държава, различна от предишната им държава на месторабота (погранични работници и други трансгранични работници); iv) незадоволителни правила за възстановяването на разходи. Последствията от това са неефективна обработка на обезщетенията за безработица, неравномерно разпределение на финансовата тежест и потенциални пречки за повторното интегриране на безработните лица на пазара на труда. През 2014 г. е имало приблизително 91 700 безработни трансгранични работници, от които 53 800 са погранични работници, и са докладвани около 25 000 случая, свързани със сумиране, и 27 300 случая на прехвърляне на обезщетения. По отношение на социалните обезщетения, от последните съдебни решения по дело C-140/12 <i>Brey</i>, дело C-133/13 <i>Dano</i> и дело C-308/14 <i>Комисия/Обединеното кралство</i> е видно, че държавите членки могат да решат да ограничат равното третиране по отношение на специалните парични обезщетения, независещи от вноски, и на другите обезщетения за социална сигурност, които могат да получават икономически неактивните граждани, до степен, предвидена в Директивата за свободното движение. Тази съдебна практика не е отразена в регламента, което води до липса на прозрачност. През 2014 г. е имало приблизително 3,7 милиона икономически неактивни мобилни граждани на ЕС. Правата на близо 80 % от тях (свързани с право на пребиваване и/или права на обезщетения) произтичат от тези на икономически активни членове на семейството и следователно те имат право на равно третиране с членовете на семействата на местните работници. Останалите 20 % са засегнати от настоящата липса на яснота и прозрачност по отношение на правата им за получаване на обезщетения в приемащата ги държава. По отношение на прехвърлянето на семейни обезщетения бяха установени три проблема: i) усещане за несправедливост относно сравнителната покупателна способност на прехвърлените семейни обезщетения; ii) риск от това правилата да намалят стимулите за родителите да работят и да споделят отговорността за отглеждане на дете; iii) административни трудности, по-специално при отпускането на някои видове обезщетения въз основа на производни права. Това създава предизвикателства за публичните органи и има потенциално отрицателно въздействие върху семействата, в които единият или и двамата родители работят в държава членка, различна от държавата на пребиваване на тяхното дете. През 2013 г. средно 1 % от детските обезщетения са били прехвърлени, за 506 000 деца, пребиваващи в друга държава членка.
Какво се очаква да бъде постигнато с настоящата инициатива?

Основната цел на инициативата е актуализиране на правилата, като се осигури правна яснота, справедливо и равнопранно разпределение на финансовата тежест между институциите на заинтересованите държави членки, административна простота и изпълняемост на правилата.

По отношение на **обезщетенията за дългосрочни грижи** конкретните цели са:

- създаване на подходящ стабилен режим;
- гарантиране на равномерното разпределяне на тежестта между държавите членки;
- осигуряване на правна яснота и прозрачност за гражданите, институциите и другите заинтересовани страни.

По отношение на **обезщетенията за безработица**:

- гарантиране на еднаквото и последователно прилагане на правилата за сумиране и изчисляване, което отразява степента на интеграция на даден работник в дадена държава членка;
- гарантиране, че мобилните работници в ЕС са защитени, когато търсят работа и работят в друга държава членка;
- премахване на разграничението между пограничните работници и другите трансгранични работници по отношение на държавата, в която те могат да получават обезщетенията, като същевременно се насърчава реинтеграцията на пазара на труда;
- гарантиране, че финансовата тежест на обезщетенията за безработица се разпределя между държавите членки пропорционално на размера на вноските или получените данъци и без да се прилага механизъм за възстановяване;
- въвеждане на систематичен и лесен за използване механизъм за сътрудничество и контрол с цел наблюдение на спазването на права и задължения на безработните лица, пребиваващи в държава членка, различна от държавата членка, която плаща обезщетенията.

По отношение на **социалните обезщетения**:

- гарантиране на правна яснота и прозрачност относно правата на работниците, на лицата, търсещи работа, и на икономически неактивните мобилни граждани на ЕС, включително на степента, до която на институциите за социална сигурност на държавите членки се разрешава да ограничат принципа на равно третиране по отношение на достъпа до социални обезщетения.

По отношение на **семеините обезщетения**:

- осигуряване на ясна и прозрачна връзка между държавата членка, която отпуска семеините обезщетения, и получателите;
- свеждане до минимум на пречките и демотивиращите фактори за продължителното участие на родителите на пазара на труда;
- осигуряване на семеини обезщетения, които са обработени по възможно най-ефективния начин.

Каква е добавената стойност от действията на равнището на ЕС?

С цел ефективна и ефикасна координация е необходимо да се вземат под внимание промените в системите за социална сигурност на държавите членки и социалните промени. Действие на равнището на ЕС ще осигури еднаквото тълкуване и защитата на правата на мобилните граждани на ЕС и на членовете на техните семейства, което не може да бъде постигнато самостоятелно от държавите членки.

Б. Решения

Какви законодателни и незаконодателни варианти на политиката са разгледани? Има ли предпочитан вариант? Защо?

По отношение на **обезщетенията за дългосрочни грижи** бяха разгледани два законодателни варианта на политика (с 2 подварианта):

1. компетентната държава членка предоставя парични обезщетения за дългосрочни грижи и възстановява разходите за обезщетения в натура, предоставени от държавата членка на пребиваване (съгласно съществуващите принципи за обезщетенията за болест, с някои разяснения),
2. държавата членка на пребиваване предоставя всички обезщетения за дългосрочни грижи с възстановяване от страна на компетентната държава членка — 2а) без добавка от компетентната държава членка; — 2б) с добавка.

Три варианта бяха отхвърлени: 1) въвеждането на предпазна клауза; 2) прехвърляне върху държавата на пребиваване на отговорността да предоставя всички обезщетения за дългосрочни грижи без

възстановяване; и 3) прехвърляне върху компетентната държава членка на отговорността по предоставянето на всички обезщетения за дългосрочни грижи (прехвърляне).
Вариант 1 е предпочитаният вариант, за да се осигури стабилното прилагане на правилата.

По отношение на **обезщетенията за безработица**: Три законодателни варианта на политика бяха разгледани с цел гарантиране на еднаквото прилагане на **правилата за сумиране и изчисляване на обезщетенията за безработица**:

1. сумиране след само един ден заетост;
2. сумиране след период от а) един, б) два или в) три месеца заетост;
3. използване на референтен доход, получаван в държавата членка на предишната месторабота, за изчисляването на обезщетенията за безработица след или а) един, или б) три месеца заетост в компетентната държава членка;
4. хоризонтален вариант за признаването на периоди на осигуряване при сумирането.

Предпочитаният вариант 2б ще бъде съчетан със задължение за държавата членка на предишната месторабота да предоставя обезщетения за безработица, когато това условие не е изпълнено, и с хоризонталния вариант. Това ще гарантира минимално ниво на интеграция в приемащата държава членка, преди засегнатото лице да има право на обезщетения за безработица, както и прилагането на съгласуван подход от страна на държавите членки. Освен това мобилните работници ще бъдат защитени, когато не отговарят на критерия за продължителност на последната дейност в държавата членка.

Два законодателни варианта на политика бяха разгледани с цел удължаване на минималния период на **прехвърляне** на обезщетения за безработица:

1. удължаване на периода за прехвърляне на обезщетения за безработица от три на шест месеца и предоставяне на възможност за прехвърляне на обезщетението за целия период на действие на правото;
2. удължаване на периода на прехвърляне на обезщетението за безработица за целия срок на действие на правото;

Предпочитаният вариант е вариант 1, съчетан с механизъм за засилено сътрудничество между съответните служби по заетостта, с цел подпомагане на трансграничното търсене на работа.

Три законодателни варианта на политиката бяха разгледани по отношение на обезщетенията за безработица за **пограничните и другите трансгранични работници**:

1. предоставяне на избор за пограничните работници относно държавата членка, в която да получават обезщетения за безработица, при същите условия като тези за другите трансгранични работници;
2. държавата на последната дейност отговаря за плащането на обезщетенията за безработица, със следните подварианти: а) необходимо е пограничните работници да се регистрират в службата по заетостта на компетентната държава; или б) предоставя им се изборът да се регистрират в службата по заетостта на компетентната държава или в тяхната държава на пребиваване;
3. държавата на последната дейност отговаря за плащането на обезщетенията за безработица, когато пограничният работник е работил там в продължение на най-малко 12 месеца, като в противен случай за плащането на обезщетенията отговаря държавата членка на пребиваване, със следните подварианти: а) необходимо е пограничните работници да се регистрират в службата по заетостта на компетентната държава; или б) предоставя им се изборът да се регистрират в службата по заетостта на компетентната държава или в държавата на пребиваване;

Предпочитаният вариант 3а предлага най-добрия компромис по отношение на справедливото и ефективно споделяне на тежестта от административна гледна точка.

По отношение на **социалните обезщетения** разгледаните варианти¹ са законодателни (за изменение на регламента):

¹ Решението на Съда на Европейския съюз по дело 308/14 *Комисия/ Обединеното кралство* се отрази върху оценката на въздействието на възможните варианти. След решението държавите членки могат да обвържат достъпа на икономически неактивните граждани до социално подпомагане и обезщетения за социална сигурност с изискването за спазване на условията в Директивата за свободно движение. Положението е различно за лицата, търсещи работа, чието право на пребиваване произтича пряко от Договора за функционирането на Европейския съюз. Тъй като настоящият доклад беше одобрен от Комитета за регулаторен контрол преди това решение, авторите не са преразгледали основно вариантите

1. а) предоставяне на възможност за дерогация от принципа за равно третиране, предвиден в член 4, само по отношение на социалното подпомагане;
 б) предоставяне на възможност за дерогация от принципа за равно третиране, предвиден в член 4, по отношение на повече обезщетения, финансирани от данъци.
 в) предоставяне на точна дерогация от принципа за равно третиране по отношение на специалните парични обезщетения, независещи от вноски, предвидени в член 70;
2. премахване от Регламент 883/2004 на специалните парични обезщетения, независещи от вноски, осигуряващи доход за издръжка;
3. незаконодателен вариант (приемане на съобщение за изясняване на правилата).

Предпочитаният вариант е съчетание между 1а и 1б, което позволява да се постигне целта за осигуряване на правна яснота и прозрачност по най-ефикасния и ефективен начин.

По отношение на **семеините обезщетения** бяха разгледани два законодателни варианта — като алтернатива на съществуващото положение, относно връзката между равнището на получените семейни обезщетения и извършените разходи:

1. индексация на прехвърлените семейни обезщетения в държавата на пребиваване на детето: а) корекция за намаляване или увеличаване или б) само корекция за намаляване;
2. държавата на пребиваване е с първична компетентност при изплащането на семейни обезщетения.

Възможността за премахване на задължението за прехвърляне на семейните обезщетения бе разгледана, но отхвърлена поради правни съображения.

В допълнение бе взет предвид хоризонтален законодателен вариант за координиране на обезщетенията за отглеждане на дете. Това включва три варианта: а) индивидуални права по отношение на обезщетения за отглеждане на дете, свързани с възнаграждението, с императивното задължение за държавата членка с вторична компетентност да дерогира от правилата за избягване на припокриването (т.е. заплащане в пълен размер); б) същият подход като точка а), но за всички обезщетения за отглеждане на дете (свързани с възнаграждението или по фиксирана ставка); и в) същият подход като точка б), но с възможност за дерогация от правилата за избягване на припокриването (т.е. държавата с вторична компетентност може да плати в пълен размер или само допълнителна сума, когато обезщетенията са по-високи от тези в държавата членка с първична компетентност).

Предпочитаният вариант е да се запази съществуващото положение в съчетание с хоризонтален вариант в). Това съчетание гарантира, че основната отговорност за семейните обезщетения се носи от държавата членка на икономическа дейност, в която родителят плаща данъци и вноски за социална сигурност; по този начин се защитават членовете на семейството и се защита висшият интерес на детето. Чрез въвеждането на хоризонтален вариант в) е възможно също така да се насърчи балансът между професионалния и семейния живот по време на периодите за гледане на малко дете, чрез поставяне на по-силен акцент върху индивидуалните права и подкрепа на държавите членки, които активно насърчават по-големия баланс между половете, без да налагат това задължение.

Кой подкрепя отделните варианти?

По отношение на **обезщетенията за дългосрочни грижи** базовият сценарий (запазване на съществуващото положение) бе подкрепен от осем държави членки², но две държави членки се противопоставиха на този вариант. НПО и гражданите също така подчертаха важността от увеличаване на социалната закрила за уязвимите граждани. Вариант 1 спечели най-голяма подкрепа сред държавите членки (16 гласа „за“ и нито един — против).

Никоя държава членка не подкрепя вариант 2.

По отношение на **обезщетенията за безработица** реакцията на държавите членки, експерти, социални партньори, НПО и на други заинтересовани страни беше смесена и, с изключение на хоризонталния вариант, нямаше ясно изразено мнозинство в полза на някой от вариантите. Повечето от индивидуалните респонденти в обществената консултация подкрепиха удължаването на периода на

или анализа на тяхното въздействие, които не отразяват това диференцирано третиране на икономически неактивните граждани и на лицата, търсещи работа.

² Становища на държавите членки, изразени в Административна комисия за координация на системите за социална сигурност.

прехвърляне на обезщетения за безработица и правото на избор за пограничните работници.

По отношение на **социалните обезщетения** 11 държави членки изразиха подкрепа за изменение на член 4 от Регламент № 883/2004, за да се даде възможност за дерогации относно социално подпомагане. Две държави членки подкрепиха премахването от регламента на специалните парични обезщетения, независещи от вноски. Четири държави членки подкрепиха предоставянето на административни насоки. Мненията на социалните партньори бяха смесени, като някои призоваха за по-силни предпазни механизми за защита на системите за социално осигуряване от прекомерна тежест, а други подчертаха евентуалните отрицателни въздействия върху уязвимите граждани. Тъй като тези мерки представляват кодификация на съдебната практика, те не бяха предмет на обществената консултация.

По отношение на **семейните обезщетения** базовият сценарий бе подкрепен от 17 от общо 28 държави членки; НПО и социалните партньори, които представляват работниците, също дадоха подкрепата си, както и повечето от респондентите в обществената консултация. Вариант 1а и 1б получи слаба подкрепа от държавите членки (четири държави членки се изказаха в полза на вариант а) и никоя не подкрепи вариант б). Вариант 2 получи подкрепа като първи или втори избор от 10 държави членки, а становищата на НПО, социалните партньори и участниците в обществената консултация бяха смесени. Хоризонталните варианти бяха разработени като последващ резултат на коментарите от 4 държави членки, Съвета, Европейския парламент, социалните партньори, Консултативния комитет за равните възможности на жените и мъжете и други заинтересовани страни относно необходимостта от по-гъвкави трудови практики в подкрепа на родителите. Те бяха предмет само на неофициални консултации, тъй като процесът на консултациите беше започнал.

В. Въздействие на предпочитания вариант

Какви са ползите от предпочитания вариант (ако има такива, в противен случай — основните)?

Обезщетения за дългосрочни грижи

Вариант 1 осигурява по-голяма правна сигурност, прозрачност и стабилност на режима. Добавянето на отделна глава, категоризираща правилата за обезщетенията за дългосрочни грижи, ще даде възможност да се направи ясно разграничение между тях и разпоредбите относно обезщетенията за болест и социалното подпомагане. Гражданите и институциите ще се възползват от това разяснение. Разходите по прилагането ще бъдат ниски, тъй като настоящата система няма да бъде променена драстично. Улеснявайки сравнението на обезщетенията, този вариант би могъл да намали поводите за разногласие между институциите и да спести време и пари при всеки отделен случай. Накрая, този вариант е съгласуван с целта за повишаване на закрилата на лицата, нуждаещи се от дългосрочни грижи.

Обезщетения за безработица

Предпочитаните варианти осигуряват по-силна връзка между компетентните институции и ищеца. Предложението относно пограничните работници и предоставянето на по-дълъг период на прехвърляне вероятно ще улеснят реинтеграцията на пазара на труда и по този начин ще окажат положително въздействие върху мобилните работници; положително цялостно въздействие се очаква от премахването на процедурата на възстановяване на разходи. Удължаването на периода на прехвърляне ще увеличи възможностите за интеграция на пазара на труда, но няма да има пряко икономическо въздействие, тъй като периодът на прехвърляне никога не надхвърля периода на правото на получаване на обезщетения.

Социални обезщетения

Предпочитаният вариант ще изясни правата на мобилните граждани на ЕС и ще улесни информирания избор от страна на гражданите. Той може да намали регулаторните разходи (съдебни разходи и разходи за правни консултации) и да даде по-голяма видимост на съществуващите предпазни механизми за социалната система на приемащата държава членка, като същевременно се запазват правата на гражданите при упражняване на правото им на свободно движение.

Семейни обезщетения

Въздействието на базовия сценарий е неутрално. Хоризонталният вариант в) може да премахне пречките, които възпират работещите родители да споделят отговорностите за отглеждане на дете. С правилото за отпускане на обезщетения само въз основа на индивидуално право ще се постигне ясна и прозрачна връзка между държавата членка, която отпуска обезщетението, и получателя. Също така този

вариант ще опрости процедурите, като по този начин ще се намалят регулаторните разходи за публичните органи и сроковете за обработване на исканията.

Тази инициатива не би следвало да окаже въздействие върху околната среда.

Какви са разходите за предпочитания вариант (ако има такива, в противен случай — основните)?

Обезщетения за дългосрочни грижи

Очаква се разходите по прилагането да бъдат ниски и в дългосрочен план държавите членки ще могат да спестят време и пари при всеки отделен случай.

Обезщетения за безработица

Малко вероятно е предпочитаният вариант относно **сумирането на периоди и изчисляването на обезщетения** да има съществен цялостен ефект върху разходите. Въз основа на настоящите правила могат да се очакват незначителни общи икономии (29 милиона евро за докладващите 23 държави членки).

Удължаването на минималния **период на прехвърляне** на обезщетения за безработица от 3 на 6 месеца няма да има пряко икономическо въздействие, тъй като периодът на прехвърляне никога не надхвърля периода на правото на получаване на обезщетения за безработица.

Предпочитаният вариант относно обезщетенията за безработица на **пограничните работници** може да доведе до леко увеличение на общите плащания (442 милиона евро вместо 416 милиона евро при базовия сценарий).

Социални обезщетения

Тъй като става въпрос за кодификация на съществуващата съдебна практика, не се очакват значителни разходи.

Семейни обезщетения

Въздействието на базовия сценарий е неутрално. Хоризонталният вариант в) може да доведе, за някои родители, до загуба на съществуващи права въз основа на производни права. Предвид ниското равнище на спазване сред държавите членки на изискването за предоставяне на производни права във връзка с обезщетения за отглеждане на дете обаче се очаква въздействието да бъде ограничено.

Хоризонталният вариант може да доведе също така до отрицателни икономически последици, тъй като държавите членки с вторична компетентност може да платят повече обезщетения. Държавите членки обаче ще имат избор дали да прилагат правилата за избягване на припокриването и следователно всяко икономическо въздействие ще бъде доброволно. Незадължителният характер на дерогацията може да намали полезното въздействие на тази промяна за работещите родители.

Тази инициатива не би следвало да окаже отрицателно въздействие върху околната среда.

Как ще бъдат засегнати предприятията, МСП и микропредприятията?

Не се очаква пряко въздействие за предприятията, МСП и микропредприятията.

Ще има ли значителни въздействия върху националните бюджети и администрации?

Обезщетения за дългосрочни грижи:

Не е приложимо

Обезщетения при безработица:

Не е приложимо

Социални обезщетения:

Не е приложимо

Семейни обезщетения:

Хоризонталният вариант в) може да увеличи разходите от страна на държавата членка с вторична компетентност със средно 60 %; държавите членки обаче ще имат избор дали да прилагат правилата за избягване на припокриването.

Ще има ли други значителни въздействия?
Обезщетения за дългосрочни грижи Новите правила ще допринесат за по-доброто координиране на обезщетенията за дългосрочни грижи и следователно за свободата на движение и пребиваване. Те ще гарантират, че гражданите, които се нуждаят от специални грижи, не са поставени в неблагоприятно положение при упражняването на правото си на свободно движение в рамките на ЕС.
Социални обезщетения Този вариант дава по-голяма видимост на съществуващите в правото на ЕС предпазни механизми, които възпират икономически неактивните граждани на Съюза да използват социалната система на приемащата държава за осигуряване на средства за издръжка.
Обезщетения за безработица Удължаването на периода на прехвърляне ще позволи на лицата, търсещи работа, да се възползват по-добре от европейския пазар на труда.
Семейни обезщетения Хоризонталните варианти предлагат по-голяма защита на основните права във връзка с правата на семейството (член 33, параграф 2) за по-добро съчетаване на семейния и професионалния живот.
Г. Последващи действия
Кога ще бъде следващото преразглеждане на политиката? Напредъкът в изпълнението на прегледа ще бъде оценен от Комисията 5 години след влизането в сила на преразгледаната правна рамка.