

Brüssel, 26.4.2017
SWD(2017) 203 final

KOMISJONI TALITUSTE TÖÖDOKUMENT
MÕJUHINNANGU KOMMENTEERITUD KOKKUVÕTE

Lisatud dokumendile:

**Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv,
milles käsitletakse lapsevanemate ja hooldajate töö- ja eraelu tasakaalustamist ning
millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu direktiiv 2010/18/EL**

{COM(2017) 253 final}
{SWD(2017) 202 final}

Kommenteeritud kokkuvõte
Mõjuhinnaang, mis lisatakse lapsevanemate ja hooldajate töö- ja eraelu tasakaalustamist käsitlevale dokumendile „Uus algus“
A. Vajadus meetmete järele
Miks tuleb meetmeid võtta? Mis on lahendamist vajav probleem?
Algatuse tegevuskavas¹ on öeldud, et lahendamist vajav probleem on naiste alaesindatus tööhõives, seda tulenevalt eelkõige lapsevanemate ja hooldust vajavate sugulastega isikute hooldus- ja töökohustuste ebavõrdsest jagunemisest naiste ja meeste vahel. ELis oli 2015. aastal 20–64-aastaste meeste ja naiste tööhõive erinevus 11,6 protsendipunkti. Algatusega soovitakse tähelepanu juhtida naiste alaesindatuse probleemile tööturul ja selles võetakse vaatluse alla üks peamistest probleemitekitajatest, so hoolduskohustuste ebavõrdne jagunemine naiste ja meeste vahel. Tööturul avaldub sooline lõhe kõige ilmekamalt just lapsevanemate ja hoolduskohustusi täitvate isikute puhul. On selgunud, et naiste ja meeste tööhõive erinevus suureneb märgatavalt pärast laste saamist. Keskmiselt on 2015. aastal ühe alla 6-aastase lapsega naiste tööhõive määr ligikaudu 8,8 protsendipunkti väiksem kui ilma väikelasteta naiste tööhõive määr ja mitmes riigis ulatub see erinevus üle 30 protsendipunkti². Samuti hakkavad naised meestega võrreldes palju tõenäolisemalt eaka või hooldust vajava sugulase mitteametlikuks hooldajaks³. Probleemi üks peamisi põhjuseid on töö- ja eraelu tasakaalu ebapiisav käsitlemine poliitikas. Naiste tööhõive probleeme süvendavad ebapiisavad võimalused saada lapse ja/või hooldust vajava sugulase hooldamiseks puhkust, puhkusesüsteemi ülesehitus, mis takistab hoolduskohustuste paremat jagunemist meeste ja naiste vahel, vähesed võimalused kasutada paindlikku töökorraldust ning ametlike hooldusteenuste ebapiisavus. Majanduslikud takistused (näiteks leibkonna teise palgasaaja ebasoodsam kohtlemine, mille mõju on tuntavam just naiste puhul) võivad veelgi suurendada hoolduskohustuste ebavõrdset jagunemist meeste ja naiste vahel ning suurendada soolist tööhõivelõhet veelgi.
Mida selle algatusega loodetakse saavutada?
Algatuse üldine poliitiline eesmärk on pöörata tähelepanu naiste alaesindatusele tööturul ning edendada meeste ja naiste võrdseid võimalusi tööturul praegu kehtiva õigus- ja poliitikaraamistiku ajakohastamisega ning selle kohandamisega nüüdse tööturu vajadustele. Nii on lapsevanematel ja hooldust vajava sugulasega töötajatel võimalik hooldus- ja töökohustusi paremini tasakaalustada⁴. Algatuse konkreetsed eesmärgid on järgmised: • muuta töö- ja eraelu tasakaalustamise meetmed, nagu puhkused ja paindlik töökorraldus, kättesaadavamaks; • suurendada perepuhkuste võtmist ja paindliku töökorralduse kasutamist meeste poolt. Tuleks silmas pidada, et käesolevas mõjuhinnaangus ei käsitleta teatavaid lahendamist vajava probleemi

¹ Euroopa Komisjon (2015). *Tegevuskava: „Uus algus töötavate perekondade töö- ja eraelu tasakaalu saavutamiseks*.

² Soolised erinevused tööhõives on ühe alla 6-aastase lapsega naiste puhul 24,7 protsendipunkti, kahe lapsega (kellest noorem on alla 6-aastane) naiste puhul 25,6 protsendipunkti ja kolme või enama lapsega naiste puhul 35,4 protsendipunkti.

³ Vt ka Euroopa Komisjon (2013). *Pikaajaline hooldus vananevates ühiskondades*; Eurofound (2016). *Sooline tööhõivelõhe: probleemid ja lahendused*.

⁴ Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 153 lõige 1 punkt i: meeste ja naiste võrdõiguslikkus seoses nende võimalustega tööturul ja kohtlemisega tööl.

aspekte. Ametliku hooldusteenuse osutamist ja majanduslikke takistusi ei käsitleta seetõttu, et neis valdkondades on ELi pädevus piiratud. Arvestades aga nende aspektide mõju lahendamist vajavale probleemile, võidakse algatusega ette näha meetmeid, millega suurendatakse neis valdkondades tehtavaid jõupingutusi, eelkõige seoses liikmesriikide poliitika järelevalvega ELi poolaasta raames ning juhul, kui ELi rahastamisvahendeid kasutatakse ametlike hooldusteenuste rahastamisel.

Milline on ELi tasandi meetmete lisaväärtus?

ELi tasandi meetmetel on oluline lisaväärtus lahendamaks probleemi määratluses nimetatud kitsaskohti.

Esiteks näitab praegune olukord, et ELi meetmetel on suur mõju liikmesriikide õigusraamistikule. Algatusega hõlmatud poliitikavaldkonnas on igas liikmesriigis olemas õigusaktid üksnes juhul, kui on olemas ELi sellekohased õigusaktid (nt rasedus- ja sünnitus- ning vanemapuhkuse kohta). Olukorras, kus liikmesriikides kehtivad seadusega ettenähtud õigused, võivad aga liikmesriikidevahelised erinevused nende õiguste kestuse ja tingimuste „helduse“ osas tuua kaasa selle, et õigused ei ole tasakaalus, et ELi kodanikud ei ole ELi piires võrdselt kaitstud ja et tööturul toimivad erinevalt. Teiseks näitavad kättesaadava teabe põhjal tehtud prognoosid selgelt, et ainult ELi tasandi meetmed tagavad, et kõigis liikmesriikides saavutatakse piisav edasimineku. Tööandjad, eelkõige väikesed ja keskmise suurusega ettevõtjad, võivad omapoolsete töö- ja eraelu tasakaalustamise meetmete pakkumisel olla pigem ettevaatlikud, sest need meetmed võivad tuua kaasa lühiajalisi kulusid ja suurendada halduskoormust⁵. Liikmesriigid võivad kahelda, kas kõnealuse valdkonna reguleerimine aitab neid puudusi kõrvaldada, sest nad võivad tajuda ohtu, et nende oma ettevõtjad satuvad teiste liikmesriikide ettevõtjatega võrreldes ebasoodsamasse olukorda. Võttes arvesse, et suur osa ELi ettevõtjatest kaupleb ELi-siseselt, leevendaksid neid kahtlusi vaid ELi tasandi meetmed, millega loodaks võrdsed võimalused ja võetaks samal ajal arvesse vajadust vältida ettevõtjatele (eriti VKEdele) tekkivat lisakoormust, samas tagades, et kõik liikmesriigid liiguvad samas suunas. Kolmandaks võiks ELi tasandi sekkumine leevendada praegu mõnes liikmesriigis esinevaid suundumusi, millega töö- ja eraelu tasakaalu käsitlevaid sätteid kavatakse leebemaks muuta. Hiljutise kriisi tagajärjel on poliitilised prioriteedid liikmesriigiti tõesti erinevad ja liikmesriikide ametiasutused on keskendunud muudele teemadele, eelkõige arvatavat lühiajalist kasu toovatele meetmetele. Kokkuvõttes on töö- ja eraelu tasakaalu küsimustel ja naiste alaesindatusel tööturul selgelt üleeuroopaline horisontaalne mõõde. Naiste vähenenud osalemine tööturul takistab soolise võrdõiguslikkuse, vaesusevastase võitluse ning tööhõive ja majanduskasvu toetamisega seotud ELi eesmärkide saavutamist.

B. Lahendused

Milliseid seadusandlikke ja mitteseadusandlikke poliitikavariante on kaalutud? Kas on olemas eelistatud variant? Miks?

Kaaluti mitmesuguseid seadusandlikke ja mitteseadusandlikke meetmeid järgmistes valdkondades: rasedus- ja sünnituspuhkus, isapuhkus, vanemapuhkus, hoolduspuhkus ja paindlik töökorraldus.

Pärast iga võimaluse tulemuslikkuse, tõhususe ja sidususe hindamist selgitati välja eelistatav variantide kombinatsioon. Eelistatav variantide kombinatsioon hõlmab järgmist.

- Rasedus- ja sünnituspuhkus: mitteseadusandlikud meetmed, millega parandada kehtivate vallandamisvastast kaitset käsitlevate õigusaktide täitmise tagamist, pöörata avalikkuse

⁵ OECD (2007) *Babies and Bosses*

tähelepanu rasedate naiste vallandamise probleemile ja koostada sellised poliitikasuunised, mis aitavad rasedus- ja sünnituspuhkuselt tööle naasta (pakkudes sealhulgas rinnaga toitmise ja tööpauside tegemise võimalusi). • Isapuhkus: kümne tööpäeva pikkuse, vähemalt haigushüvitise tasemel tasustatava individuaalse puhkuseõiguse kehtestamine. • Vanemapuhkus: individuaalne nelja kuu pikkune vähemalt haigushüvitise tasemel tasustatav puhkus iga kuni 12-aastase lapse puhul; õigus võtta vanemapuhkust paindlikult (st osaline tööaeg, puhkuse osadena võtmine). • Hoolduspuhkus: viie tööpäeva pikkuse vähemalt haigushüvitise tasemel tasustatava individuaalse puhkuseõiguse kehtestamine igaks aastaks. • Paindlik töökorraldus: kuni 12-aastase lapse vanemate ja hooldajate õigus taotleda teatavaks ajavahemikuks paindlikku tööaega, töögraafikut või töötamiskohta. Tööandja ei ole kohustatud taotletud muudatust võimaldama.
Kes millist varianti toetab? Ametiühingud on avaldanud poolehoidu isa- ja hoolduspuhkust käsitlevate ELi tasandi õigusaktide suhtes, rasedus- ja sünnituspuhkuse pikkuse, tasustamise ja vallandamisvastase kaitse suurendamise suhtes, õiguse suhtes taotleda paindlikku töökorraldust ja vanemapuhkuse direktiivi muutmise suhtes nii, et pikendataks vanemapuhkuse kestust, muudetakse see puhkus mitteülekanavaks ja kehtestatakse puhkusetasu. Tööandjate organisatsioonid ei poolda uute ELi tasandi seadusandlike meetmete võtmist. Euroopa Parlament on kutsunud üles pikendama vanemapuhkust ja muutma see tasustatud puhkuseks, samuti toetatakse isa- ja hoolduspuhkuse sisseviimist. Mitu muud sidusrühma on kutsunud üles tugevdama ELi seadusandlikke ja mitteseadusandlikke meetmeid töö- ja eraelu tasakaalu valdkonnas.
C. Eelistatud poliitikavariandi mõju
Millised on eelistatud poliitikavariandi (kui see on olemas, vastasel korral peamiste poliitikavariantide) eelised? Eelistatava variantide kombinatsiooni hinnanguline kasu on kokkuvõtvalt järgmine. – Üksikisikud: puhkust ja paindlikku töökorraldust käsitlevad sätted peaksid positiivselt mõjutama lapsevanemate ja hooldajate töö- ja eraelu tasakaalu ja heaolu, hoolduskohustuste jagamist naiste ja meeste vahel, naiste osalemist tööturul ning aitama vähendada naiste ja laste vaesuse ohtu. – Äriühingud: suurendades naiste tööhõivet, annab see variantide kombinatsioon tööandjate kasutusse suuremal hulgal andekaid ja heade oskustega töötajaid, ning suurendades lapsevanemate ja hooldajate töö- ja eraelu tasakaalu, suurendatakse ka töötajate tootlikkust. Puhkust ja paindlikku töökorraldust käsitlevad sätted aitavad vähendada tööjõu asendamise kulusid (100 miljardi euro ulatuses) ja töölt puudumisega seotud kulusid (tekib 23 miljardi euro suurune kasum) (aastatel 2015–2055 ja nüüdispuhasväärtuses (edaspidi „NPV“)). – Valitsustasand ja sotsiaalkindlustus: see variantide kombinatsioon aitab vähendada töötushüvitiste maksmist (+ 18 miljardit eurot) ja suurendab maksutulu (+381 miljardit eurot), tervishoiukulud vähenevad 2 miljardit eurot aastatel 2015–2055 (NPV). – Kaugtöövormis töökorraldus paindliku töökorralduse sätte osana võib omada ka positiivset keskkonnamõju. – See variantide kombinatsioon avaldab eeldatavasti positiivset mõju SKP-le (838,8 miljardit eurot NPVs aastatel 2015–2055) ja tööhõivele (> 1,5 miljardit eurot aastal 2050), tööjõukuludele (>1,4 miljardit eurot aastal 2050) ja tegelikele sissetulekutele (120 miljardit eurot aastal 2050).

Millised on eelistatud poliitikavariandi (kui see on olemas, vastasel korral peamiste poliitikavariantide) kulud?
Ajavahemikus 2015–2055 on eelistatud variantide kombinatsiooni hinnangulised kulud (NPVs) järgmised. – Äriühingud: variantide kombinatsiooniga kaasnevad kohandamiskulud (3 miljardit eurot), halduskulud (109 miljardit eurot), hüvitismaksete tegemisest tulenevad kulud (27 miljardit eurot), värbamiskulud (7 miljardit eurot) ja tootmiskadudest tingitud kulud (144 miljardit eurot). – Valitsustasand ja sotsiaalkindlustus: eeldatavad kulud tulenevad peamiselt hüvitismaksetest (14 miljardit eurot valitsustasandil ja 41 eurot miljardit sotsiaalkindlustuspartneritele) ja halduskuludest (1 miljard eurot valitsustasandil ja 258 miljonit sotsiaalkindlustuspartneritele). – Hinnang näitab, et otsest negatiivset mõju isikutele, makromajandusnäitajatele ja keskkonnale ei teki.
Milline on mõju ettevõtjatele, VKEdele ja mikroettevõtjatele?
VKEde suhtes ei ole konkreetseid erandeid ette nähtud. Mikroettevõtjate jaoks moodustab eelistatud variandi kogukulu äriühingu kogukäivest väga väikese osa (alla 1 % käibest enamikus riikides ning alla 3 % kõigis riikides), see on väga lähedane kulude lähtetasemele. Seega ei avalda valitud meetmed väikeettevõtjate tegevusele ebaproportsionaalset mõju.
Kas on ette näha märkimisväärsed mõju riigieelarvetele ja ametiasutustele?
Nagu eespool märgitud, on mõne variandi mõju riigieelarvetele ja ametiasutustele suurem kui teise oma. Isa- ja vanemapuhkuse eelistatud variandi puhul tekivad valitsustasandil teatavad kulud seoses hüvitismaksetega ja halduskulud seoses taotluste menetlemisega. Sellegipoolest avaldavad need variandid positiivset mõju naiste tööhõivele, maksutulu suurenemisele, tegeliku sissetuleku ja tarbimise suurenemisele ning üldiselt SKP-le. Hoolduspuhkuse ja paindliku töökorralduse eelistatud variandid on valitsustasandil ilmselt kasulikud.
Kas on oodata muud olulist mõju?
Ettepanek hõlbustab ka Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklis 33 tunnustatud õiguste kasutamist; kõnealuses artiklis on konkreetselt viidatud perekonna- ja tööelu kokkusobitamise olulisusele.
D. Järeelmeetmed
Millal poliitika läbi vaadatakse?
Komisjon vaatab õigusakti ettepaneku toimimise ja mõju läbi ning hindab seda rakendusaruande koostamisest ja edastamisest viie aasta möödudes. Komisjon jälgib ka edaspidi regulaarselt naiste tööhõive ning liikmesriikides töö- ja eraelu tasakaalu kohta kehtivaid õigusnorme, sh Euroopa poolaasta raames.