



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 26.4.2017 r.
SWD(2017) 203 final

DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI

STRESZCZENIE OCENY SKUTKÓW

Towarzyszący dokumentowi:

**Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady
w sprawie równowagi między życiem zawodowym a prywatnym rodziców i opiekunów
oraz uchylającej dyrektywę Rady 2010/18/UE**

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

Streszczenie oceny skutków
Ocena skutków dołączona do komunikatu: „Nowy początek w ramach wspierania równowagi między życiem zawodowym a prywatnym rodziców i opiekunów”
A. Zasadność działań
Jak uzasadniono ten wybór lub jego brak? Na czym polega problem?
Jak przedstawiono w planie działania niniejszej inicjatywy¹, problemem, którego ona dotyczy, jest niedostateczne zatrudnienie kobiet, zwłaszcza z powodu braku równego podziału obowiązków opiekuńczych i zawodowych między rodzicami lub osobami mającymi niesamodzielnych krewnych. W 2015 r. różnica w poziomie zatrudnienia kobiet i mężczyzn (w wieku 20–64 lat) w UE wynosiła 11,6 punktu procentowego. Niniejsza inicjatywa ma na celu rozwiązanie problemu niedostatecznej reprezentacji kobiet na rynku pracy przez zajęcie się jedną z jego głównych przyczyn, mianowicie nierównym podziałem obowiązków opiekuńczych między kobietami i mężczyznami. Zróżnicowanie sytuacji kobiet i mężczyzn na rynku pracy jest najmocniej odczuwalne w przypadku rodziców i osób, na których spoczywają inne obowiązki opiekuńcze. Różnice te znacząco się pogłębiają wraz z pojawieniem się dzieci w rodzinie. W 2015 r. średni wskaźnik zatrudnienia kobiet z jednym dzieckiem w wieku poniżej 6 lat był o 8,8 punktu procentowego niższy niż w przypadku kobiet nieposiadających małych dzieci, a w niektórych państwach różnica ta przekraczała 30 punktów procentowych². Kobiety znacznie częściej niż mężczyźni przyjmują również na siebie rolę nieformalnych opiekunów starszych lub niesamodzielnych krewnych³. Jedną z najważniejszych przyczyn tego problemu jest nieodpowiednia polityka w zakresie równowagi między życiem zawodowym a prywatnym. Wykazano, że do pogorszenia problemów związanych z zatrudnieniem kobiet przyczyniają się: niedostateczne możliwości korzystania z urlopów w celu opieki nad dziećmi/niesamodzielnymi krewnymi, struktura systemu przyznawania urlopów, która utrudnia bardziej sprawiedliwy podział obowiązków opiekuńczych między kobietami i mężczyznami, ograniczone możliwości korzystania z elastycznej organizacji pracy oraz niewystarczające formalne usługi opieki. Zniechęcające czynniki ekonomiczne (jak czynniki zniechęcające drugich żywicieli rodziny, które wpływają głównie na kobiety) mogą jeszcze bardziej pogłębić nierówny podział obowiązków opiekuńczych między kobietami i mężczyznami oraz przyczyniać się do zróżnicowania sytuacji kobiet i mężczyzn pod względem zatrudnienia.
Jaki jest cel inicjatywy?
Ogólnym celem politycznym niniejszej inicjatywy jest zajęcie się problemem niedostatecznego uczestnictwa kobiet w rynku pracy oraz wspieranie równości mężczyzn i kobiet pod względem szans na rynku pracy dzięki modernizacji obecnych unijnych ram prawnych i politycznych i ich

¹ Komisja Europejska (2015 r.), *Plan działania: Nowy start. Jak sprostać wyzwaniu, jakim jest godzenie życia zawodowego i prywatnego, przed którym stoją pracujące rodziny?*

² Wskaźnik ten w sytuacji posiadania jednego dziecka w wieku poniżej 6 lat wynosi 24,7 punktu procentowego, w przypadku dwojga dzieci (najmłodsze poniżej 6 lat) – 25,6 punktu procentowego, zaś w przypadku trojga lub większej liczby dzieci – 35,4 punktu procentowego.

³ Zob. na przykład: Komisja Europejska (2013 r.) *Long term care in ageing societies*; Eurofound (2016 r.) *The Gender Employment Gap: Challenges and Solutions*.

dostosowaniu do dzisiejszego rynku pracy. Umożliwi to rodzicom z dziećmi oraz pracownikom mającym niesamodzielnym krewnym lepsze godzenie obowiązków opiekuńczych i zawodowych⁴. Szczegółowe cele niniejszej inicjatywy są więc następujące:

- **poprawa dostępu do rozwiązań w zakresie równowagi między życiem zawodowym a prywatnym** – takich jak urlopy i elastyczna organizacja pracy;
- **zwiększenie poziomu wykorzystania przez mężczyzn urlopów ze względów rodzinnych oraz elastycznych sposobów organizacji pracy.**

Należy zaznaczyć, że niniejsza ocena skutków nie obejmuje niektórych aspektów związanych z problemem, którego dotyczy niniejsza inicjatywa. W przypadku zapewnienia formalnych usług opieki oraz „ekonomicznych czynników zniechęcających” przyczyną są ograniczone kompetencje UE w tych obszarach. Uwzględniając duży wpływ tych aspektów na omawiany problem, w inicjatywie można by przewidzieć środki wspierające obecne działania w tych obszarach, w szczególności w odniesieniu do monitorowania polityki państw członkowskich w ramach europejskiego semestru oraz wykorzystania funduszy unijnych w przypadku formalnych usług opieki.

Na czym polega wartość dodana podjęcia działań na poziomie UE?

Działanie UE ma dużą wartość dodaną, jeżeli chodzi o sprostanie wyzwaniom wspomnianym w opisie problemu.

Po pierwsze, obecna sytuacja pokazuje, że działanie UE wywiera silny wpływ na ramy prawne państw członkowskich. W obszarze objętym niniejszą inicjatywą tylko w przypadku istnienia unijnego prawodawstwa (np. urlop macierzyński i rodzicielski) obowiązuje również prawodawstwo w każdym państwie członkowskim. W sytuacji, gdy w państwach członkowskich istnieją gwarantowane prawem uprawnienia, różnice między państwami członkowskimi pod względem czasu trwania i warunków mogą skutkować nierównym poziomem praw, nierówną ochroną obywateli Unii w UE oraz różnicami w funkcjonowaniu rynków pracy. Po drugie, prognozy oparte na dostępnych informacjach wyraźnie pokazują, że jedynie działanie UE zapewni wystarczający postęp we wszystkich państwach członkowskich. Pracodawcy, a zwłaszcza małe i średnie przedsiębiorstwa, mogą się wahać przed zapewnieniem z własnej inicjatywy środków sprzyjających równowadze między życiem zawodowym a prywatnym z uwagi na mogące z tego wynikać krótkoterminowe koszty i obciążenia administracyjne⁵. Państwa członkowskie zaś mogą się wahać przed korektą takiej niedoskonałości za pomocą regulacji w tym obszarze, ponieważ mogą w tym dostrzegać ryzyko postawienia własnych przedsiębiorstw w niekorzystnej sytuacji w stosunku do przedsiębiorstw z innych państw członkowskich. Zważywszy, że znaczna część handlu prowadzonego przez unijne firmy odbywa się wewnątrz UE, tylko działanie na poziomie UE mogłoby zmniejszyć te obawy i ustanowić równe warunki działania przy jednoczesnym uwzględnieniu potrzeby unikania dodatkowych obciążeń dla przedsiębiorstw, zwłaszcza MŚP, zapewniając przy tym, aby wszystkie państwa członkowskie zmierzały w tym samym kierunku. Po trzecie, interwencja na poziomie UE mogłaby złagodzić obserwowane w niektórych państwach członkowskich tendencje do ograniczania przepisów dotyczących równowagi między życiem zawodowym a prywatnym. Na skutek niedawnego kryzysu priorytety polityczne poszczególnych państw członkowskich różnią się, i organy krajowe skupiają się na innych zagadnieniach (zwłaszcza takich, które mają przynieść korzyści w krótkim terminie). Wreszcie, kwestie związane z równowagą między życiem zawodowym a prywatnym oraz niedostatecznym udziałem kobiet w rynku pracy mają wyraźny horyzontalny wymiar europejski. Niski poziom uczestnictwa kobiet w rynku pracy stoi na przeszkodzie osiągnięciu celów UE związanych z równością płci, zwalczaniem ubóstwa i wspieraniem

⁴ Art. 153 ust. 1 lit. i) TFUE: „równość mężczyzn i kobiet w odniesieniu do ich szans na rynku pracy i traktowania w pracy.”

⁵ OECD (2007) *Babies and Bosses*.

zatrudnienia i wzrostu.

B. Rozwiązania

Jakie warianty legislacyjne i nielegislacyjne rozważono? Czy wskazano preferowany wariant? Jak uzasadniono ten wybór lub jego brak?

Pod rozwałę wzięto szereg środków o charakterze nieustawodawczym oraz środków prawnych: urlop macierzyński, urlop ojcowski, urlop rodzicielski, urlop opiekuńczy oraz elastyczna organizacja pracy.

W wyniku oceny skuteczności, wydajności i spójności każdego wariantu wybrano preferowane połączenie wariantów. Obejmuje ono:

- Urlop macierzyński: środki o charakterze nieustawodawczym mające na celu poprawę egzekwowania obowiązującego prawodawstwa chroniącego przed zwolnieniem z pracy, uświadomienie problemu zwalniania z pracy kobiet w ciąży oraz wydanie wytycznych politycznych dotyczących ułatwienia powrotu z urlopu macierzyńskiego do pracy (w tym miejsc i przerw na karmienie piersią).
- Urlop ojcowski: wprowadzenie indywidualnego uprawnienia do 10 dni roboczych, płatnych co najmniej na poziomie świadczeń z tytułu choroby.
- Urlop rodzicielski: indywidualne, nieprzekazywalne uprawnienie do 4 miesięcy urlopu, płatnego co najmniej na poziomie świadczeń z tytułu choroby, na każde dziecko w wieku do 12 lat; prawo do elastycznego korzystania z tego urlopu (w niepełnym wymiarze czasu pracy, stopniowe).
- Urlop opiekuńczy: wprowadzenie indywidualnego uprawnienia do 5 dni roboczych w roku, płatnych co najmniej na poziomie świadczeń z tytułu choroby.
- Elastyczna organizacja pracy: przysługujące rodzicom dzieci w wieku do 12 lat oraz opiekunom prawo do ubiegania się o elastyczne rozwiązania dotyczące czasu pracy, harmonogramu lub miejsca pracy w ustalonym okresie. Pracodawca nie ma obowiązku przyznania wnioskowanej zmiany organizacji pracy.

Jak kształtuje się poparcie dla poszczególnych wariantów?

Związki zawodowe oświadczyły, że chcą prawodawstwa na poziomie UE dotyczącego urlopu ojcowskiego i opiekuńczego; wydłużenia urlopu macierzyńskiego oraz podwyżki wynagrodzenia i zwiększenia ochrony przed zwolnieniem podczas tego urlopu; prawa do ubiegania się o elastyczną organizację pracy; a także nowelizacji dyrektywy w sprawie urlopu rodzicielskiego celem wydłużenia czasu trwania oraz rozszerzenia wymiaru urlopu niepodlegającego przeniesieniu na drugiego rodzica, a także wprowadzenia wynagrodzenia za ten urlop.

Organizacje pracodawców nie są przychylne dalszym działaniom legislacyjnym UE.

Parlament Europejski zaapelował o wydłużenie czasu trwania urlopu rodzicielskiego i wprowadzenie wynagrodzenia wypłacanego podczas tego urlopu, a także o wprowadzenie urlopu ojcowskiego i opiekuńczego.

Wiele innych zainteresowanych stron również zaapelowało o zwiększenie unijnych działań legislacyjnych i działań o charakterze nieustawodawczym w obszarze równowagi między życiem zawodowym a prywatnym.

C. Skutki wdrożenia preferowanego wariantu

Jakie korzyści przyniesie wdrożenie preferowanego wariantu lub – jeśli go nie wskazano – głównych wariantów?

Szacowane korzyści wynikające z preferowanego połączenia wariantów można podsumować następująco:

- Osoby indywidualne: przepisy dotyczące urlopów i elastycznej organizacji pracy powinny mieć pozytywny wpływ na równowagę między życiem zawodowym a prywatnym oraz dobrostan rodziców i opiekunów, na podział obowiązków opiekuńczych między kobietami i mężczyznami oraz na uczestnictwo kobiet w rynku pracy, a także prowadzić do zmniejszenia ryzyka ubóstwa wśród kobiet i dzieci.
- Przedsiębiorstwa: przez zwiększenie zatrudnienia kobiet połączenie wariantów umożliwiłoby pracodawcom skorzystanie z szerszej puli utalentowanych i wykwalifikowanych pracowników, zaś poprawa równowagi między życiem zawodowym a prywatnym rodziców i opiekunów prowadziłaby do wzrostu wydajności pracowników. Przepisy dotyczące urlopów i elastycznej organizacji pracy prowadzić będą do zmniejszenia kosztów zastąpienia (o 100 mld EUR) i nieobecności w pracy (co przyniesie korzyści rzędu 23 mld EUR) w latach 2015–2055 (wartość bieżąca netto).
- Instytucje rządowe na szczeblu centralnym i zabezpieczenie społeczne: połączenie wariantów doprowadziłoby do zmniejszenia płatności z tytułu zasiłków dla bezrobotnych (+ 18 mld EUR), wzrostu dochodów podatkowych (+ 381 mld EUR) oraz obniżenia wydatków na opiekę zdrowotną (o 2 mld EUR) w latach 2015–2055 (wartość bieżąca netto).
- Rozwiązania umożliwiające pracę zdalną, będące częścią przepisów dotyczących elastycznej organizacji pracy, mogłyby również wywrzeć pozytywny wpływ na środowisko.
- Oczekuje się, że połączenie wariantów wpłynie także pozytywnie na PKB (838,8 mld EUR w wartościach bieżących netto, lata 2015–2055), zatrudnienie (> 1,5 mld w 2050 r.), siłę roboczą (>1,4 mld w 2050 r.) oraz dochody realne (120 mld EUR w 2050 r.).

Jakie są koszty wdrożenia preferowanego wariantu lub – jeśli go nie wskazano – głównych wariantów?

Szacowane koszty (w wartościach bieżących netto) w latach 2015–2055 preferowanego połączenia wariantów podsumowano następująco:

- Przedsiębiorstwa: połączenie wariantów spowoduje koszty dostosowawcze (3 mld EUR), koszty administracyjne (109 mld EUR), koszty związane z wypłatą świadczeń (27 mld EUR), koszty rekrutacji (7 mld EUR) oraz koszty wywołane stratą produkcji (144 mld EUR).
- Instytucje rządowe na szczeblu centralnym i zabezpieczenie społeczne: oczekiwane koszty wynikają głównie z wypłaty świadczeń (14 mld EUR dla instytucji rządowych na szczeblu centralnym oraz 41 mld EUR dla partnerów w dziedzinie zabezpieczenia społecznego) i kosztów administracyjnych (1 mld EUR dla instytucji rządowych na szczeblu centralnym oraz 258 mln EUR dla partnerów w dziedzinie zabezpieczenia społecznego).
- W ocenie nie stwierdzono żadnego bezpośredniego negatywnego wpływu na osoby indywidualne, podmioty makroekonomiczne czy środowisko.

Jakie będą skutki dla przedsiębiorstw, MŚP i mikroprzedsiębiorstw?

Nie rozważa się żadnych specjalnych odstępstw dla MŚP. Łączne koszty wariantów dla mikroprzedsiębiorstw stanowią niewielką część łącznych obrotów przedsiębiorstw (poniżej 1 % obrotów w większości państw i poniżej 3 % we wszystkich państwach) i są bardzo zbliżone do poziomu kosztów poniżej poziomu bazowego. Warianty strategiczne nie wpływają zatem w sposób nieproporcjonalny na wyniki MŚP.

Czy przewiduje się znaczące skutki dla budżetów i administracji krajowych?

Jak opisano powyżej, niektóre warianty będą miały większy wpływ na budżety państw i administracje

krajowe niż pozostałe warianty. Preferowany wariant urlopu ojcowskiego i rodzicielskiego wiąże się z pewnymi kosztami dla instytucji rządowych na szczeblu centralnym ze względu na wypłatę świadczeń oraz koszty administracyjne wynikające z rozpatrywania wniosków. Z drugiej strony jednak, warianty te będą miały również pozytywne skutki w postaci zatrudnienia kobiet, zwiększonych dochodów podatkowych, wzrostu dochodów realnych i konsumpcji oraz ogólnego PKB. Szacuje się, że preferowane warianty urlopu opiekuńczego i elastycznej organizacji pracy przyniosą korzyści instytucjom rządowym na szczeblu centralnym.

Czy wystąpią inne znaczące skutki?

Wszystkie warianty ułatwią wykonywanie praw uznanych w art. 33 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, które odnoszą się w szczególności do godzenia życia rodzinnego z zawodowym.

D. Działania następne

Kiedy nastąpi przegląd przyjętej polityki?

Komisja dokona przeglądu i oceni działanie i wpływ wniosków ustawodawczych po pięciu latach od terminu ich transpozycji do prawa krajowego oraz opracuje sprawozdanie z wykonania.

Komisja będzie też nadal regularnie monitorować zatrudnienie kobiet oraz przepisy państw członkowskich w zakresie równowagi między życiem zawodowym a prywatnym, między innymi w ramach europejskiego semestru.