



EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 4.3.2021
SWD(2021) 42 final

DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE

POVZETEK POROČILA O OCENI UČINKA

Spremni dokument

k predlogu

DIREKTIVE EVROPSKEGA PARLAMENTA IN SVETA

**o krepitvi uporabe načela enakega plačila za enako delo ali delo enake vrednosti za
moške in ženske s preglednostjo plačil in mehanizmi za izvrševanje**

{COM(2021) 93 final} - {SEC(2021) 101 final} - {SWD(2021) 41 final}

Povzetek
Ocena učinka predloga o krepitvi načela enakega plačila za ženske in moške s preglednostjo
A. Potreba po ukrepanju
V čem je težava in zakaj je to težava na ravni EU?
Učinkovito izvajanje temeljne pravice do enakega plačila za enako delo ali delo enake vrednosti za moške in ženske, kakor je zapisana v členu 157 PDEU, v EU še naprej ostaja velik izziv. Posamična diskriminacija pri plačilu in sistemska pristranskost v plačnih strukturah sta ob drugih vzrokih, kot sta horizontalna in vertikalna segregacija, le del temeljnih vzrokov za plačilno vrzel med spoloma. Plačilna vrzel med spoloma v Evropski uniji skupno dosega 14 % in na tej ravni tudi vztraja. Gre za težavo tako pri delavkah in delavcih kot pri delodajalcih. Neizvajanje te temeljne pravice vpliva na ekonomsko neodvisnost žensk v njihovem delovno aktivnem obdobju in po njem. Prav tako to povzroča težave za učinkovito delovanje trga dela in konkurenco na notranjem trgu. Pričakovanja glede zaslužka lahko pri ženskah izkrivijo izbiro zaposlitve ter odločitve o delovnem času in poklicnih poteh ter tako povzročijo očitno tveganje za izgubo produktivnosti v gospodarstvu na splošno zaradi podoptimalne udeležbe žensk na trgu dela. Z vidika delodajalcev ta neučinkovita raba virov pomeni izgubo produktivnosti in skrite stroške. Nenazadnje lahko razlike v obravnavi žensk in moških z vidika plačila vplivajo tudi na konkurenčnost delodajalcev, kolikor bi delodajalci, ki ne spoštujejo načela enakega plačila in morda v različnih državah uporabljajo različna pravila, lahko imeli nepošteno (in nezakonito) prednost. Razlogi, ki omogočajo posamično diskriminacijo pri plačilu in spolno pristranskost v mehanizmi določanja plačil ter načinih, kako se vrednoti delo žensk, so lahko: — premalo preglednosti plačil na ravni posameznega delavca in delodajalca, — pomanjkljiva uporaba konceptov „plačila“ in „dela enake vrednosti“ ter — neustrezen dostop do pravnega varstva zaradi postopkovnih ovir in nezadostnih pravnih sredstev za žrtve. Pomanjkanje preglednosti plačil delavkam in delavcem preprečuje, da bi ocenili, ali se njihova pravica do enakega obravnavanja v zvezi s plačilom spoštuje, prav tako pa prikriva tudi podvrednotenje dela žensk zaradi (pogosto nezavedne) pristranskosti v plačilnih strukturah. Uveljavljanje pravice do enakega plačila za delavce in delavke ter njeno izvajanje s strani delodajalcev dodatno zapletajo težave z ustrezno uporabo ključnih konceptov pri ocenjevanju enakega „plačila“ za enako delo ali „delo enake vrednosti“. Delavke in delavci zaradi nezadostnega dostopa do pravnega varstva in strahu pred viktimizacijo še težje uveljavljajo svoje pravice do enakega plačila.
Kaj bi bilo treba doseči?
Splošni cilj je izboljšati izvajanje in izvrševanje načela enakega plačila za enako delo ali delo enake vrednosti za moške in ženske, kakor je urejeno s členom 157 PDEU in Direktivo 2006/54/ES. Specifična cilja te pobude sta: delavke in delavce opolnomočiti za polno uveljavljanje pravice do enakega plačila, in sicer z opozarjanjem na primere diskriminacije pri plačilu s pomočjo preglednosti ter zagotavljanjem potrebnih informacij in orodij delavkam in delavcem za ustrezno ukrepanje ter obravnavati sistemsko podvrednotenje dela žensk na ravni delodajalcev s preglednostjo in popravljanjem pristranskosti v mehanizmi določanja plačil, ki tako podvrednotenje dela žensk ohranjajo. Oba cilja bi lahko podprli z obravnavanjem težav, ki vplivajo na uporabo ključnih pravnih konceptov v zvezi z enakim plačilom in dostopom do pravnega varstva.
Kakšna je dodana vrednost ukrepanja na ravni EU (subsidiarnost)?

Z ukrepanjem na ravni EU bi zagotovili dejansko enakost pri plačilih moških in žensk ter vsem državljanom in državljankam omogočili uveljavljanje njihovih pravic na podlagi minimalnih standardov, ki se uporabljajo v vseh državah članicah. S tem bi se poleg usklajenih minimalnih standardov za varstvo delavcev in delavk ustvarili tudi enaki tržni pogoji za delodajalce, dejavne na notranjem trgu, kar bi preprečevalo nelojalno konkurenco. Samo s skladnim in celovitim pristopom na ravni EU je mogoče zagotoviti enake konkurenčne pogoje za vse države članice in delodajalcem preprečiti, da bi z diskriminacijo pri plačilu iskali nepošteno konkurenčne prednosti. Poleg tega je ukrepanje EU potrebno v skladu s Pogodbo, tako pa bi se tudi spoštovala temeljna načelo in pravica do enakega obravnavanja, ki sta zapisana v Listini EU o temeljnih pravicah. Kot je pokazala ocena zadevnih pravnih določb EU o enakem plačilu, ki jo je Komisija opravila v letu 2020, primerljiva prizadevanja za spodbujanje enakosti pri plačilih po vsej EU brez spodbude instrumenta na ravni EU niso verjetna.

B. Rešitve

Katere so možnosti za doseg ciljev? Ali ima katera od njih prednost? Če ne, zakaj?

Proučile so se naslednje možnosti:

možnost 0 – brez sprememb;

možnost 1 – zakonodajni ukrepi za zagotovitev preglednosti na ravni delavcev in delavk. To vključuje preglednost informacij o plačah pred zaposlitvijo in med njo, in sicer na podlagi:

proaktivnega zagotavljanja informacij s strani delodajalcev (podmožnost 1A) ali
zahteve delavcev in delavk, njihovih predstavnikov ali organov za enakost (podmožnost 1B);

možnost 2 – zakonodajni ukrepi za vzpostavitev preglednosti na ravni delodajalca. To vključuje štiri različno ambiciozne podmožnosti:

podmožnost 2A – potrjevanje enakega plačila,

podmožnost 2B – skupna ocena plačil s strani delodajalcev in predstavnikov delavcev in delavk,

podmožnost 2C – poročanje o plačilih v povezavi s skupno oceno plačil ter

podmožnost 2D – okrepljeno poročanje o plačilih in skupna ocena plačil v primeru statistično relevantnih znakov neenakosti v plačilih moških in žensk; ter

možnost 3 – zakonodajni ukrepi za lažje izvajanje in izvrševanje obstoječega pravnega okvira (brez preglednosti plačil). To vključuje pojasnitev obstoječih ključnih konceptov „plačilo“ in „delo enake vrednosti“, boljši dostop do pravnega varstva in izboljšane mehanizme za izvrševanje.

Prednost ima sveženj, ki je kot kombinacija **podmožnosti 1B** (opolnomočenje delavk in delavcev z zagotavljanjem informacij pred zaposlitvijo in pravico zahtevati informacije v obdobju zaposlitve), **podmožnosti 2D** (okrepljeno poročanje o plačilih in skupna ocena plačil v primeru statistično relevantnih znakov neenakosti v plačilih) ter **možnosti 3** združen v enotno novo pobudo. To je najbolj sorazmerna in ciljno usmerjena rešitev. Dosega splošni cilj in specifična cilja, pri čemer usklajuje uspešnost in učinkovitost ter upošteva pomanjkanje zanesljivih podatkov o obsegu težave in trenutni upad gospodarske rasti, ki je posledica pandemije COVID-19.

Predvideni sklop zakonodajnih ukrepov je namenjen uvedbi preglednosti plačil in plačilnih struktur, opolnomočenju delavk in delavcev ter odpravi sistemskega podvrednotenja dela žensk. Delavcem in delavkam bo zagotovil pravico do dostopa do informacij, ki jih potrebujejo za oceno, ali so morda žrtve diskriminacije pri plačilu zaradi spola. Prav tako bo delodajalcem omogočil odkrivanje diskriminacije in pristranskosti v plačilnih strukturah ter ukrepanje v zvezi z njima. V zakonodajno možnost so vključene izjeme, da se uravnotežijo pravica do enakega plačila ter morebitno breme in stroški različnih ukrepov ter da se ukrepi usmerijo tja, kjer so najbolj potrebni. Delodajalcem z manj kot 250 zaposlenimi ne bi bilo treba proaktivno zagotavljati rednih informacij o plačilu ali poročati o plačilu niti izvajati skupne

ocene plačil. Znotraj takih subjektov bi se pravice delavcev in delavk varovale s pravico zahtevati ustrezne informacije o plačilu v povezavi z okrepljenim obrnjenim dokaznim bremenom in boljšim dostopom do pravnega varstva. Sveženj zajema tudi boljšo uporabo ključnih konceptov v zvezi z enakim plačilom.

Kakšna so stališča različnih deležnikov? Kdo podpira katero možnost?

Za to oceno učinka in za oceno pravnega okvira EU za enako plačilo pred tem so bila opravljena obsežna posvetovanja z deležniki.

Posamezniki, ki so sodelovali v posvetovanju, so izrazili splošno podporo. To je v skladu z javnomnenjskimi raziskavami, npr. z Eurobarometrom iz leta 2017.

Večina **delodajalcev** bi raje dajala prednost ukrepom, ki obravnavajo druge temeljne vzroke za plačilno vrzel med spoloma. Menijo, da je ta pobuda manj učinkovita za zmanjšanje plačilne vrzeli med spoloma in zato po nepotrebnem draga, zlasti za MSP. Opozorili so na težave pri ocenjevanju vsebine „dela enake vrednosti“ in pomisleke glede varstva podatkov. Navajali so tudi avtonomijo socialnih partnerjev in potrebo po ohranitvi obstoječih orodij za poročanje na nacionalni ravni.

Sindikati na splošno podpirajo pobudo in se zavzemajo za še bolj ambiciozne pristope, čeprav imajo nekateri pomisleke z vidika subsidiarnosti.

Države članice imajo različna stališča, vendar jih večina (zlasti tiste, ki so že uvedle ukrepe za preglednost) pobudo podpira.

C. Učinki prednostne možnosti

Kakšne so koristi prednostne možnosti (če obstaja, sicer glavnih možnosti)?

Ukrepi za preglednost plačil bodo poleg doseganja glavnega namena izvrševanja temeljne pravice olajšali tudi kulturni premik pri vprašanih enakosti spolov ter omogočili bolj osredotočeno in ciljno usmerjeno ukrepanje politike na tem področju. *Z vidika delavcev in delavk* preglednost plačil izboljšuje zadovoljstvo in zavzetost na delovnem mestu. Povečuje ozaveščenost ter opolnomoča delavce in zlasti delavke pri uveljavljanju pravnih sredstev zoper neupravičene razlike v plačilu na individualni ravni ter zoper spolno pristranskost pri določanju plačila in vrednotenju delovnega mesta. *Z vidika delodajalcev* izvajanje preglednosti plačil prinaša boljše možnosti za zadržanje zaposlenih ter večjo privlačnost in donosnost. *Z vidika družbe kot celote* se bo dvignila raven enakosti in (tudi pomembno) izboljšalo njeno dožemanje. Večja enakost pri plačilu tudi izboljšuje dodeljevanje in rabo virov, zmanjšuje neenakost in prispeva k trajnostnem razvoju. Na splošno lahko ukrepi za preglednost plačil privedejo do pomembnih sprememb v vedenju. Obseg koristi bo odvisen od ravni skladnosti z zakonodajo in obsega nadaljnjih ukrepov delodajalcev.

Hipotetično je bilo ocenjeno, da bo potencialni učinek svežnja ukrepov skupno **zmanjšal nepojasneni del plačilne vrzeli med spoloma za 3 odstotne točke**. To bi privedlo do **znižanja stopnje tveganja revščine** v EU s povprečno 16,3 % na približno 14,6 % ob pomembnih razlikah med državami in vrstami gospodinjstev. Nadalje bi za 6,9 % povečalo skupne dohodke ter splošno zmanjšalo neenakosti pri tržnem in razpoložljivem dohodku. Stopnja revščine se večinoma zniža za **enostarševska gospodinjstva, pri katerih je 85 % nosilk žensk**. Pričakujejo se tudi **pozitivni učinki na nacionalne proračune**. Javnofinančni prihodki iz neposrednih davkov in socialnih prispevkov bi se povečali za približno 7,5 %, socialni transferji (denarni prejemki) pa bi se zmanjšali za približno 0,4 %, predvsem zaradi zmanjšanja prejemkov, vezanih na premoženjsko stanje.

Kakšni so stroški prednostne možnosti (če obstaja, sicer glavnih možnosti)?

Upravni stroški držav članic (za **prenos in izvrševanje**) naj bi bili omejeni, prav tako stroški, povezani s spremljanjem skladnosti.

Sveženj bi vključeval enkratne stroške **izpolnjevanja obveznosti** za delodajalce (predvidoma na nizki do zmerni ravni) in nižje ponavljajoče se stroške. Skupni stroški za posameznega delodajalca so bili ocenjeni na naslednji podlagi:

- zagotavljanje informacij o plačilu pred zaposlitvijo – 0 EUR,
- odgovor na posamezno zahtevo za informacije o plačilu – 20 EUR (okvirno, za podjetja vseh

velikosti), – obvezno poročanje o povprečnih razlikah v plačilu med spoloma po kategorijah delavk in delavcev – od 379–508 EUR do 721–890 EUR (za podjetja z najmanj 250 zaposlenimi) ter – dodatno ocenjevanje (po potrebi – za podjetja z najmanj 250 zaposlenimi, pri katerih se pri poročanju o plačilu odkrije statistično pomembna plačilna vrzel) – od 1 180–1 724 EUR do 1 911–2 266 EUR na delodajalca (pričakuje se zmanjševanje pri morebitnih nadaljnjih ocenjevanjih). Skupni strošek za EU za poročanje o plačilih bi znašal 26–50 milijonov EUR, k temu pa bi se prišteli dodatni stroški morebitne skupne ocene plačil in zahtev za informacije o plačilu, kar je oboje odvisno od ravni diskriminacije pri plačilih.
Kakšni so učinki na mala in srednja podjetja ter konkurenčnost? Delodajalci z manj kot 250 zaposlenimi so izvzeti iz obveznosti, da delavcem in delavkam proaktivno zagotavljajo informacije o plačilu, poročajo o plačilnih vrzelih in opravljajo pogojno skupno oceno plačil. Ukrepi za poročanje o plačilih in ocenjevanje plačil bi se uporabljali za 0,2 % podjetij v EU (ki zaposlujejo 33 % delovne sile EU). Vendar bi imeli vsi delavci in delavke pravico zahtevati specifične informacije o plačilu, ki bi jih morali zagotoviti vsi delodajalci. Ta pobuda se nanaša zlasti na izvajanje temeljne pravice EU (pravice do enakega plačila). Ti cilji imajo skupaj s socialnimi cilji EU prednost pred gospodarsko razsežnostjo pravice do enakega plačila¹. Samo s skladnim in celovitim pristopom na ravni EU je mogoče zagotoviti enake konkurenčne pogoje za vse države članice in delodajalcem preprečiti, da bi z diskriminacijo pri plačilu iskali nepošteno konkurenčno prednost.
Ali bo prišlo do znatnih učinkov na nacionalne proračune in uprave? Pričakuje se, da bodo stroški izvajanja prednostne možnosti omejeni, tako na splošno kot konkretno za nacionalne uprave. Stroški se lahko razlikujejo glede na podporo, ki jo države članice prostovoljno namenijo delodajalcem (npr. namenska infrastruktura IT, nadomestitev poročanja o plačilih s poročanjem na podlagi upravnih podatkov, usmerjanje in usposabljanje o spolno nevtralnih sistemih vrednotenja in razvrstitve delovnih mest). Hkrati je treba pričakovati pozitivne učinke, čeprav ni mogoče podati zanesljive skupne ocene. Višje plače za ženske (odvisno od tega, koliko bi se diskriminacija pri plačilu popravila na podlagi tega predloga) bi lahko povzročile rast javnofinančnih prihodkov (višje pobiranje davkov od dohodka in prispevkov za socialno zavarovanje). Po drugi strani pa se lahko povečanje v povprečnih plačah žensk izravna s počasnejšo rastjo plač moških ob nejasnem skupnem učinku. Kolikor bi se te spremembe bolj izrazile pri nižje plačanih delavkah in delavcih, bi lahko prišlo tudi do zmanjšanja socialnih (denarnih) transferjev, zlasti zaradi zmanjšanja denarnih prejemkov, vezanih na premoženjsko stanje (glej oddelek o prejemkih zgoraj).
Bo imela pobuda druge pomembnejše učinke? Morebitni vplivi na okolje niso bili odkriti.
Sorazmernost? Načelo sorazmernosti se v celoti spoštuje, saj se področje uporabe ukrepov razlikuje glede na velikost delodajalca, s čimer se izognemo pretiranim stroškom in bremenom ob uveljavljanju temeljnih pravic delavk in delavcev. Predlog upošteva pomanjkanje zanesljivih podatkov o diskriminaciji pri plačilih in upad gospodarske rasti, ki ga je povzročila pandemija COVID-19. Predvidena intervencija predstavlja minimum, potreben za učinkovito izvrševanje načela enakega plačila v vseh državah članicah.
D. Spremljanje Kdaj se bo politika pregledala?

¹ Zadeva 50/96, Deutsche Telekom AG/Lilli Schröder, ECLI:EU:C:2000:72, točka 57.

Komisija namerava pregledati izvajanje pobude, da bi ocenila, v kolikšni meri so bili cilji politike doseženi. **Oceno** bi bilo treba opraviti **8 let** po roku za prenos zakonodaje, po možnosti usklajeno z objavo podatkov o plačilni vrzeli med spoloma (SES²), da se olajša smiselna ocena praks in učinkov v vseh državah članicah.

² Anketa EU o strukturi plač.