

Брюксел, 4.3.2021 г.  
SWD(2021) 42 final

**РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА**  
**РЕЗЮМЕ НА ДОКЛАДА ЗА ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО,**  
*придружаващ*

**Предложение за**

**ДИРЕКТИВА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА**

**за укрепване на прилагането на принципа за равно заплащане на жените и мъжете  
за равен труд или за труд с равна стойност чрез прозрачност в заплащането и  
механизми за контрол на прилагането**

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

| Резюме                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Оценка на въздействието за предложение за укрепване чрез прозрачност на принципа за равно заплащане на жените и мъжете                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| <b>А. Необходимост от действия</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| <b>В какво се изразява проблемът и защо той се разглежда на равнище ЕС?</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| <p>Ефективното прилагане на <b>основното право на равно заплащане</b> на жените и мъжете за равен труд или труд с равна стойност, залегнало в член 157 от ДФЕС, продължава да представлява огромно предизвикателство в ЕС. <b>Дискриминацията на отделни лица по отношение на заплащането и системната предубеденост в структурите на заплащане</b> са само една от първопричините за разликата в заплащането на жените и мъжете наред с други причини като хоризонталната и вертикалната сегрегация. Разликата в заплащането на жените и мъжете се натрупва и продължава да е 14 % в Европейския съюз като цяло. Това представлява проблем както за работниците, така и за работодателите.</p> <p>Неспазването на това основно право засяга икономическата независимост на жените през професионалния им живот и след това. Това представлява проблем и за ефективното функциониране на пазара на труда и за конкурентоспособността на вътрешния пазар. Очакванията, свързани с предвижданите приходи, могат да повлияят на избора на професия на жените, на решенията във връзка с отработеното време и на моделите на професионално развитие и съответно да породят очевиден риск от загуба на производителност в икономиката като цяло поради неоптимално участие на жените на пазара на труда. По отношение на работодателите това води до загуба на производителност и до скрити разходи. На последно място, разликите в третирането на жените и мъжете по отношение на заплащането също така могат да повлияят на конкурентоспособността на работодателите до степен, че работодатели, които не спазват принципа за равно заплащане и евентуално прилагат различни правила в отделните държави, могат да се възползват от нелоялно (и неправомерно) предимство.</p> <p>Индивидуалната дискриминация в заплащането и полово обусловените предубеждения в механизмите за определяне на заплащането и в начина, по който се оценява работата на жените, могат да възникнат вследствие на:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- липса на прозрачност в заплащането на равнището на отделния работник и на работодателя;</li> <li>- неправилно прилагане на понятията „заплащане“ и „труд с равна стойност“; както и</li> <li>- неадекватен достъп до правосъдие поради процесуални пречки и недостатъчни средства за защита за жертвите.</li> </ul> <p>Липсата на прозрачност в заплащането не позволява на работниците да преценят дали се зачита правото им на равно третиране по отношение на заплащането; така се прикрива и подценяването на работата на жените, дължащо се на (често несъзнателни) предубеждения в структурите на заплащане. Проблемите, свързани с правилното прилагане на основните понятия при оценката на равното „заплащане“ за равен труд или за „труд с равна стойност“, усложняват прилагането на правото на равно заплащане както за работниците, така и за работодателите. Недостатъчният достъп до правосъдие в съчетание със страха на работниците от виктимизация правят още по-трудно упражняването на правото им на равно заплащане.</p> |
| <b>Какво следва да бъде постигнато?</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| <p>Общата цел е да се подобри прилагането и привеждането в изпълнение на принципа за равно заплащане на мъжете и жените за равен труд или за труд с равна стойност, както е уреден в член 157 от ДФЕС и в Директива 2006/54/ЕО. Специфичните цели на инициативата са:</p> <p><b>овластяване на работниците да упражняват напълно правото си на равно заплащане</b> — разкриване на случаи на дискриминация в заплащането чрез прозрачност и предоставяне на работниците на необходимата информация и инструменти, за да предприемат действия в тези случаи; както и</p> <p><b>преодоляване на системното подценяване на работата на жените на равнището на работодателя</b> чрез прозрачност и коригиране на предубежденията в механизмите за определяне на заплащането, водещи до запазване на подценяването на работата, която се върши от жени.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |

Постигането и на двете цели би могло да се подпомогне чрез преодоляване на трудностите, засягащи прилагането на основните правни понятия, свързани с равното заплащане, и достъпа до правосъдие.

#### **Каква е добавената стойност от действия на равнище ЕС (субсидиарност)?**

Действието на равнището на ЕС би гарантирало ефективно равенство в заплащането на мъжете и жените и би осигурило възможност за всички граждани да упражнят своите права въз основа на минимални стандарти, приложими във всички държави членки. С него не само се създават хармонизирани минимални стандарти за защита на работниците, но и равни условия на пазара за работодателите, които извършват дейност в рамките на вътрешния пазар, като по този начин се възпрепятства нелоялната конкуренция. Единствено съгласуван и всеобхватен подход в целия ЕС може да гарантира еднакви условия на конкуренция за всички държави членки и да попречи на работодателите да прибегват до нелоялни конкурентни предимства чрез дискриминация в заплащането. На последно място, действието на ЕС се изисква съгласно Договора, като с него се отстояват основен принцип и право на равно третиране, залегнали в Хартата на основните права на ЕС. Както бе демонстрирано в оценката на Комисията от 2020 г. на съответните правни разпоредби на ЕС относно равното заплащане, няма вероятност да бъдат положени съпоставими усилия за насърчаване на равното заплащане навсякъде в Съюза без оказване на натиск чрез инструмент на равнището на ЕС.

#### **Б. Решения**

##### **Какви са различните варианти за постигане на целите? Има ли предпочитан вариант? Ако не, защо?**

Бяха разгледани следните варианти:

**вариант 0** — статукво;

**вариант 1** — законодателно действие за осигуряване на прозрачност на равнището на работниците. Това включва прозрачност във връзка с информацията за заплатата преди назначаването на работа въз основа на:

проактивно предоставяне на информация от работодателите (подвариант 1A); или  
отправяне на искане от работниците, техните представители или органите по равнопоставеността (подвариант 1B);

**вариант 2** — законодателно действие за създаване на прозрачност на равнището на работодателите. Това включва четири подварианта с различна степен на амбиция:

подвариант 2A — удостоверяване на равно заплащане;

подвариант 2Б — съвместна оценка на заплащането от работодателите и представителите на работниците;

подвариант 2B — докладване във връзка със заплащането в съчетание със съвместна оценка на заплащането; както и

подвариант 2Г — засилено докладване във връзка със заплащането и съвместна оценка на заплащането при наличие на статистически значими индикации за неравенства в заплащането на жените и мъжете; както и

**вариант 3** — законодателно действие за улесняване на прилагането и изпълнението на съществуващата правна уредба (без прозрачност в заплащането). Това включва поясняване на съществуващите основни понятия „заплащане“ и „труд с равна стойност“, подобрен достъп до правосъдие и подобрени механизми за привеждане в изпълнение.

Предпочитаният пакет включва комбинация от **подвариант 1Б** (овластяване на работниците чрез информация за заплатата преди назначаването на работа и право да се поиска информация по време на трудовата заетост), **подвариант 2Г** засилено докладване във връзка със заплащането и съвместна оценка на заплащането в случай на статистически значими индикации за неравенства в заплащането и **вариант 3** в една-единствена нова инициатива. Това е най-пропорционалното и целенасочено решение: с него се постигат общите и специфичните цели, като се осигурява баланс между ефективността и ефикасността и се отчитат липсата на „твърди“ данни за мащаба на проблема и настоящият икономически спад в резултат на пандемията от COVID-19.

Предвиденият набор от законодателни мерки цели създаване на прозрачност относно заплащането и структурите на заплащане, овластяване на работниците и преодоляване на системното подценяване на работата на жените. С него ще се обезпечи правото на достъп на работниците до информацията, която име необходима, за да преценят дали са засегнати от основана на пола дискриминация в заплащането. Той също така ще позволи на работодателите да откриват и отстраняват дискриминация и предубеждения в структурите на заплащане. Законодателният вариант предполага освобождавания, така че правото на равно заплащане да се балансира с евентуалната тежест и разходи във връзка с различните мерки, както и мерките да се насочат там, където са най-необходими. Работодатели с по-малко от 250 служители няма да бъдат задължени нито да им предоставят проактивно периодична информация за заплащането или да докладват във връзка със заплащането; нито да извършват съвместни оценки на заплащането. В тези образувания правата на работниците ще се защитават посредством правото да се поиска съответната информация относно заплащането в съчетание със засилено прехвърляне на тежестта на доказване и подобрен достъп до правосъдие. Пакетът също така предполага по-добро прилагане на основните понятия, свързани с равното заплащане.

#### **Какво е становището на различните заинтересовани страни? Кой подкрепя отделните варианти?**

За настоящата оценка на въздействието и за предишната оценка на правната уредба на ЕС в областта на равното заплащане бяха проведени широкообхватни консултации със заинтересованите страни.

**Частните лица**, които взеха участие в консултацията, изразиха цялостна подкрепа. Това е в съответствие с нагласите в обществените допитвания, например проучването на Евробарометър, проведено през 2017 г.

Повечето **работодатели** биха предпочели да се отдаде приоритет на мерки за преодоляване на други основни причини за разликата в заплащането на жените и мъжете. Те считат, че тази инициатива няма да е толкова ефективна за намаляването на разликата в заплащането на жените и мъжете, а оттам и че е ненужно скъпа, особено за МСП. Те изтъкнаха трудностите да се прецени какво представлява труд с равна стойност, както и опасения във връзка със защитата на данните. Те също така посочиха автономността на социалните партньори и необходимостта да се запазят съществуващите инструменти за докладване на национално равнище.

**Синдикалните организации** като цяло подкрепят инициативата и се обявяват за още по-амбициозни подходи, макар че някои я поставят под въпрос от гледна точка на субсидиарността.

**Държавите членки** изразиха различни позиции, но повечето подкрепиха инициативата (по-специално държавите, които вече са въвели мерки за прозрачност).

#### **В. Въздействие на предпочитания вариант**

##### **Какви са ползите от предпочитания вариант (ако има такъв; в противен случай — за основните варианти)?**

В допълнение към основната цел за прилагане на основно право мерките за прозрачност в заплащането ще улеснят промяна в културата по отношение на проблемите, свързани с равенството между половете, и ще доведат до по-добре фокусирани и насочени действия на политиката в тази област. *По отношение на работниците* прозрачността в заплащането подобрява удовлетвореността и ангажираността във връзка с работата. Тя повишава осведомеността и овластява работниците, по-специално жените, да потърсят правна защита срещу необосновани

разлики в заплащането на индивидуално равнище и полово обусловени предубеждения при определянето на заплащането и оценката на работата. *По отношение на работодателите* прилагането на прозрачност в заплащането означава подобро задържане на служители, повишена привлекателност и рентабилност. *Обществото като цяло* ще има полза от повишеното ниво на равенство и (което също е важно) от задълбоченото усещане за равенство. Повишеното равенство в заплащането подобрява разпределянето и използването на ресурсите, намалява неравенството и допринася за устойчивото развитие. Като цяло мерките за прозрачност в заплащането могат да доведат до значителни промени в поведението. Мащабът на ползите ще зависи от нивото на спазване на законодателството, както и от степента, до която работодателите предприемат последващи мерки.

Потенциалното въздействие на пакета от мерки бе изчислено хипотетично като общо **намаление с 3 процентни пункта на необяснения дял от разликата в заплащането на жените и мъжете**. Това би довело до **спад в степента на изложеност на риск от изпадане в бедност** в ЕС от средно 16,3 % до около 14,6 %, като са налице значителни различия между отделните държави и видовете домакинства. На свой ред това би довело до цялостно увеличение с 6,9 % на общите приходи и до цялостно намаление на неравенствата както на пазара, така и по отношение на разполагаемия доход. Степента на бедност се намалява най-вече за **домакинствата с един родител, 85 % от които са жени**-. Оказва се и **положително въздействие върху националните бюджети**: държавните приходи от преки данъци и социалноосигурителни вноски биха се увеличили с около 7,5 %, а социалните плащания (т.е. паричните обезщетения) биха намалели с около 0,4 %, най-вече поради спад в социалните обезщетения с условия за имуществено състояние.

#### **Какви са разходите за предпочитания вариант (ако има такъв; в противен случай — за основните варианти)?**

Очаква да бъдат ограничени както **административните** разходи на държавите членки (за **транспониране и привеждане в изпълнение**), така и разходите във връзка с наблюдението на спазването.

Пакетът би включвал еднократни разходи за **спазване** за работодателите (които се очаква да варират от ниски до умерени) и би довел до по-ниски текущи разходи.- Общите разходи за всеки работодател бяха изчислени на следната основа:

- осигуряване на информация преди назначаването на работа — 0 EUR;
- отговор на индивидуално искане за информация за заплащането — 20 EUR (индикативна сума за предприятия с всякакъв размер);
- задължително докладване във връзка със средните разлики в заплащането на жените и мъжете по категория работници — между 379—508 EUR и 721—890 EUR (за дружества с повече от 250 служители); както и
- извършване на допълнителна оценка (при необходимост — за дружества с повече от 250 служители, когато при докладването във връзка със заплащането се установи статистически значима разлика в заплащането) — между 1180—1724 EUR и 1911—2266 EUR за работодател (като се очаква намаляване при последващи случаи).

**Общите разходи за ЕС** биха възлизали на 26—50 милиона евро за докладването във връзка със заплащането, плюс допълнителни разходи за евентуална съвместна оценка на заплащането и искания за информация за заплащането, като и двете зависят от мащаба на дискриминацията в заплащането.

#### **Какво е въздействието върху МСП и конкурентоспособността?**

Работодателите с по-малко от 250 служители са освободени от проактивното предоставяне на работниците на информация за заплащането, от докладване във връзка с разлики в заплащането и от извършване на условна съвместна оценка на заплащането. Мерките за докладване и оценка на заплащането биха се прилагали към 0,2 % от дружествата от ЕС (които обхващат 33 % от работната сила в ЕС). Всички работници обаче биха имали право да поискат конкретна информация за заплащането и всички работодатели биха били длъжни да я предоставят.

Настоящата инициатива се отнася най-вече до прилагането на основно право на ЕС (правото на равно заплащане). В съчетание със социалните цели на ЕС тези цели имат предимство пред икономическото измерение на правото на равно заплащане<sup>1</sup>. Единствено съгласуван и всеобхватен подход в целия ЕС може да гарантира еднакви условия на конкуренция за всички държави членки и да попречи на работодателите да прибягват до нелоялни конкурентни предимства чрез дискриминация в заплащането.

#### **Ще има ли значително въздействие върху националните бюджети и администрации?**

Очаква се предпочитаният вариант да породи ограничени разходи за изпълнение в общ план и по-конкретно за националните администрации. Разходите може да варират в зависимост от подкрепата, която държавите членки изберат да предоставят доброволно на работодателите (например специална ИТ инфраструктура, замяна на докладването във връзка със заплащането с докладване въз основа на административни данни, насоки и обучение относно неутрални по отношение на пола системи за оценка и класификация на професиите).

Същевременно се очакват положителни въздействия, макар че не е възможно да се представи надеждна цялостна прогноза. По-високите заплати на жените (които ще зависят от степента, в която се премахва дискриминацията в заплащането в резултат на настоящото предложение) биха могли да доведат до увеличение на държавните приходи (повишено събиране на данъци върху доходите и социалноосигурителни вноски). От друга страна, е възможно обаче повишението на средните заплати на жените да се компенсира от по-бавен ръст на заплатите на мъжете, което би подронило цялостния ефект. До степента, в която тези промени биха обхванали по-нископлатени работници, би могъл да настъпи и спад в социалните (парични) плащания, който се обяснява най-вече с намаление на социалните обезщетения с условия за имуществено състояние (вж. раздела относно обезщетенията по-горе).

#### **Ще има ли друго значително въздействие?**

Не бе установено потенциално **екологично въздействие**.

#### **Пропорционалност?**

Принципът на пропорционалност се спазва напълно, тъй като обхватът на мерките варира в зависимост от размера на работодателя, като по този начин се избягват прекомерните разходи и тежест и същевременно се гарантират основните права на работниците. В предложението се отчитат липсата на „твърди“ данни относно дискриминацията в заплащането и икономическият спад в резултат на пандемията от COVID-19. Предвидената намеса представлява необходимият минимум за прилагане на принципа за равно заплащане по ефективен начин в държавите членки.

#### **Г. Последващи действия**

##### **Кога ще се извърши преглед на политиката?**

Комисията възнамерява да извърши преглед на изпълнението на инициативата, за да оцени до каква степен са постигнати целите на политиката. Тази **оценка** следва да бъде извършена **8 години** след крайния срок за изпълнение на законодателството, евентуално в съчетание с публикуването на данните за разликата в заплащането на жените и мъжете (SES<sup>2</sup>), така че да се улесни значимата оценка на практиките и въздействията във всички държави членки.

<sup>1</sup> Решение от 10 февруари 2000 г., *Deutsche Telekom AG/Lilli Schröder*, 50/96, EU:C:2000:72, т. 57.

<sup>2</sup> Проучване на структурата на заплатите в ЕС.