

V Bruselu dne 4.3.2021
SWD(2021) 42 final

PRACOVNÍ DOKUMENT ÚTVARŮ KOMISE
SOUHRN ZPRÁVY O POSOUZENÍ DOPADŮ

Průvodní dokument k

návrhu

SMĚRNICE EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY,

**kterou se posiluje uplatňování zásady stejné odměny mužů a žen za stejnou nebo
rovnocennou práci prostřednictvím transparentnosti odměňování a mechanismů
prosazování**

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

Souhrnný přehled	
Posouzení dopadů návrhu o posilování zásady stejné odměny mužů a žen prostřednictvím transparentnosti	
A. Potřeba opatření	
V čem spočívá problém a proč se jedná o problém na úrovni EU?	
Účinné uplatňování základního práva na stejnou odměnu žen a mužů za stejnou nebo rovnocennou práci, které je zakotveno v článku 157 Smlouvy o fungování Evropské unie, zůstává v EU velkým problémem. Individuální diskriminace v odměňování a systémová předpojatost ve strukturách odměňování jsou vedle jiných důvodů, jako je horizontální a vertikální segregace, jen jednou z hlavních příčin rozdílů v odměňování žen a mužů. Rozdíly v odměňování žen a mužů se akumulují a celkově v Evropské unii zůstávají na úrovni 14 %. To představuje problém na úrovni pracovníků i zaměstnavatelů. Nedostatečné provádění tohoto základního práva má dopad na ekonomickou nezávislost žen během jejich pracovního života i po něm. To je rovněž problém pro účinné fungování trhu práce a pro hospodářskou soutěž na vnitřním trhu. Očekávání budoucích výdělků mohou zkreslit to, jak si ženy pracovní místa vybírají, jejich rozhodování o pracovní době a modelech profesní dráhy, a tím vzniká jasné riziko ztráty produktivity v hospodářství obecně v důsledku neoptimální účasti žen na trhu práce. Pro zaměstnavatele toto neefektivní využívání zdrojů znamená ztrátu produktivity a skryté náklady. Rozdíly v zacházení se ženami a muži, pokud jde o odměňování, mohou mít v neposlední řadě dopad i na konkurenceschopnost zaměstnavatelů, a to do té míry, že zaměstnavatelé, kteří nedodržují zásadu stejné odměny a případně uplatňují rozdílná pravidla v různých zemích, mohou být nespravedlivě (a nezákonně) zvýhodněni. K individuální diskriminaci v odměňování a genderové předpojatosti v mechanismech stanovování odměny a k tomu, jak je práce žen ceněna, mohou přispívat tyto aspekty: – nedostatečná transparentnost odměňování na úrovni jednotlivých pracovníků a zaměstnavatelů, – nedostatečné uplatňování pojmů „odměna“ a „rovnocenná práce“ a – nedostatečný přístup ke spravedlnosti z důvodu procesních překážek a nedostatečných opravných prostředků pro oběti. Nedostatečná transparentnost odměňování brání pracovníkům v tom, aby posoudili, zda je jejich právo na rovné zacházení v oblasti odměňování respektováno; rovněž zakrývá podhodnocování práce žen v důsledku (často nevědomé) předpojatosti ve strukturách odměňování. Problémy se správným používáním klíčových pojmů při posuzování stejné „odměny“ za stejnou práci nebo „rovnocennou práci“ komplikují uplatňování práva na stejnou odměnu jak pracovníkům, tak i zaměstnavatelům. Nedostatečný přístup ke spravedlnosti spolu se strachem pracovníků z pronásledování prosazování jejich práva na stejnou odměnu dále ztěžuje.	
Čeho by mělo být dosaženo?	
Obecným cílem je zlepšit provádění a prosazování zásady stejné odměny mužů a žen za stejnou nebo rovnocennou práci, jak je upravena v článku 157 Smlouvy o fungování Evropské unie a ve směrnici 2006/54/ES. Iniciativa má tyto specifické cíle: posílit postavení pracovníků, aby mohli plně prosazovat své právo na stejnou odměnu – prostřednictvím transparentnosti odhalovat případy diskriminace v odměňování a poskytovat pracovníkům nezbytné informace a nástroje, které jim umožní v této oblasti jednat; a řešit systémové podhodnocování práce žen na úrovni zaměstnavatelů prostřednictvím transparentnosti a napravování předpojatosti v mechanismech stanovování odměny, která podhodnocování práce žen udržuje. Oba tyto cíle by mohly být podpořeny řešením obtíží ovlivňujících uplatňování klíčových právních pojmů týkajících se stejné odměny a přístupu ke spravedlnosti.	
Jakou přidanou hodnotu budou mít tato opatření na úrovni EU (subsidiarita)?	

Opatření na úrovni EU by zajistila účinnou rovnost odměňování žen a mužů a umožnila by všem občanům uplatňovat svá práva na základě minimálních norem platných ve všech členských státech. Vytvořila by nejen harmonizované minimální normy na ochranu pracovníků, ale také rovné tržní podmínky pro zaměstnavatele působící na vnitřním trhu, čímž by se zabránilo nekalé soutěži. Pouze soudržný a komplexní celounijní přístup může zajistit rovné podmínky pro všechny členské státy a zabránit zaměstnavatelům, aby se prostřednictvím diskriminace v odměňování snažili získat nespravedlivé konkurenční výhody. Opatření EU jsou v neposlední řadě požadována podle Smlouvy a prosazovala by základní zásadu a právo na rovné zacházení, které je zakotveno v Listině základních práv EU. Jak se ukázalo při hodnocení Komise z roku 2020, které se zabývalo příslušnými právními ustanoveními EU o stejné odměně, není pravděpodobné, že by ke srovnatelnému úsilí na podporu rovnosti odměňování v celé EU došlo bez impulzu prostřednictvím nástroje na úrovni EU.

B. Řešení

Prostřednictvím kterých možností lze těchto cílů dosáhnout? Je některá možnost upřednostňována? Pokud ne, proč?

Byly zvažovány tyto možnosti:

možnost 0 – status quo,

možnost 1 – legislativní opatření k zajištění transparentnosti na úrovni pracovníků. To zahrnuje transparentnost informací o platech před přijetím do zaměstnání a během něj, a to na základě:

aktivního poskytování informací ze strany zaměstnavatelů (dílní možnost 1A) nebo žádosti pracovníků, jejich zástupců nebo subjektů v oblasti rovného zacházení (dílní možnost 1B),

možnost 2 – legislativní opatření k dosažení transparentnosti na úrovni zaměstnavatelů. To zahrnuje čtyři dílní možnosti s různým stupněm ambicí:

dílní možnost 2A – osvědčení o stejné odměně,

dílní možnost 2B – společné posouzení odměňování prováděné zaměstnavateli a zástupci pracovníků;

dílní možnost 2C – podávání zpráv o odměňování v kombinaci se společným posouzením odměňování a

dílní možnost 2D – posílené podávání zpráv o odměňování a společné posouzení odměňování, pokud existují statisticky relevantní známky nerovností v odměňování žen a mužů, a

možnost 3 – legislativní opatření k usnadnění provádění a prosazování stávajícího právního rámce (bez transparentnosti odměňování). To zahrnuje vyjasnění stávajících klíčových pojmů „odměna“ a „rovnocenná práce“, lepší přístup ke spravedlnosti a lepší mechanismy prosazování.

Upřednostňovaný balíček tvoří kombinace **dílní možnosti 1B** (posílení postavení pracovníků prostřednictvím informací o platech před přijetím do zaměstnání a právo požadovat informace v průběhu zaměstnání), **dílní možnosti 2D** (posílené podávání zpráv o odměňování, a pokud existují statisticky relevantní známky nerovností v odměňování, společné posouzení odměňování) a **možnosti 3** v jediné nové iniciativě. Jedná se o nejprůměrnější a nejlépe zacílené řešení: dosahuje obecných i specifických cílů a současně vyvažuje účinnost a účelnost a zohledňuje nedostatek „tvrdých“ údajů o rozsahu problému a současný hospodářský útlum způsobený pandemií COVID-19.

Plánovaný soubor legislativních opatření je zaměřen na vytvoření transparentnosti v oblasti odměňování a struktur odměňování, posílení postavení pracovníků a řešení systémového podhodnocování práce žen. Zajistí pracovníkům právo na přístup k informacím, které potřebují k posouzení toho, zda mohou být obětí diskriminace v odměňování na základě pohlaví. Zaměstnavatelům rovněž umožní odhalit diskriminaci a předpojatost ve strukturách odměňování a přijmout v této oblasti příslušné kroky. Legislativní možnost s sebou nese výjimky s cílem zajistit rovnováhu mezi právem na stejnou odměnu a možnou zátěží a náklady různých opatření a zaměřit opatření tam, kde jsou nejvíce zapotřebí.

Zaměstnavatelé s méně než 250 zaměstnanci by nebyli povinni poskytovat jim aktivně pravidelné informace o odměňování nebo podávat zprávy o odměňování ani provádět společné posouzení odměňování. V případě těchto subjektů by byla práva pracovníků chráněna prostřednictvím práva požadovat příslušné informace o odměňování ve spojení s posíleným obrácením důkazního břemene a lepším přístupem ke spravedlnosti. Balíček opatření s sebou rovněž nese lepší uplatňování klíčových pojmů týkajících se stejné odměny.

Jaké jsou názory jednotlivých zúčastněných stran? Kdo podporuje kterou možnost?

Pro účely tohoto posouzení dopadů a předchozího hodnocení právního rámce EU v oblasti stejné odměny se uskutečnily rozsáhlé konzultace se zúčastněnými stranami.

Soukromé osoby, které se konzultace zúčastnily, vyjádřily obecnou podporu. To odpovídá tomu, co naznačily průzkumy veřejného mínění, např. Eurobarometr provedený v roce 2017.

Většina **zaměstnavatelů** by preferovala, aby byla upřednostněna opatření, která budou řešit další základní příčiny rozdílů v odměňování žen a mužů. Podle nich je tato iniciativa pro účely snižování rozdílů v odměňování žen a mužů méně účinná, a proto zbytečně nákladná, zejména pro malé a střední podniky. Poukázali na obtíže při posuzování toho, co představuje „rovnocennou práci“, a na otázky ochrany údajů. Rovněž se odvolávali na autonomii sociálních partnerů a na potřebu zachovat stávající nástroje pro podávání zpráv na vnitrostátní úrovni.

Odborové svazy tuto iniciativu obecně podporují a upřednostňují i ambicióznější přístupy, některé ji však zpochybňují z důvodů subsidiarity.

Členské státy zastávají různé postoje, ale většina je pro (zejména ty, které již opatření v oblasti transparentnosti zavedly).

C. Dopady upřednostňované možnosti

Jaké jsou výhody upřednostňované možnosti (je-li nějaká doporučena, jinak uveďte výhody hlavních možností)?

Nad rámec hlavního účelu, kterým je prosazování základního práva, opatření týkající se transparentnosti odměňování usnadní kulturní posun v otázkách rovnosti žen a mužů a povedou k lépe zaměřeným a cíleným politickým opatřením v této oblasti. *Pokud jde o pracovníky*, transparentnost odměňování zvyšuje pracovní spokojenost a zapojení. Zlepšuje povědomí a posiluje postavení pracovníků, zejména žen, aby mohli usilovat o nápravu v případě neopodstatněných rozdílů v odměňování na individuální úrovni a genderové předpojatosti při stanovování odměňování a hodnocení práce. *Pokud jde o zaměstnavatele*, zavedení transparentnosti odměňování se odrazí ve vyšší míře udržení zaměstnanců, větší atraktivitě a ziskovosti. *Společnost jako celek* bude mít prospěch z vyšší úrovně a (rovněž důležitého) většího vnímání rovnosti. Větší rovnost v odměňování zlepšuje přidělování a využívání zdrojů, snižuje nerovnosti a přispívá k udržitelnému rozvoji. Celkově mohou opatření týkající se transparentnosti odměňování vést k významným změnám chování. Míra přínosů bude záviset na úrovni dodržování právních předpisů a na rozsahu následných opatření zaměstnavatelů.

Hypoteticky se odhaduje, že potenciální dopad balíčku opatření zahrnuje celkové **snížení nevysvětlené části rozdílů v odměňování žen a mužů o 3 procentní body**. To by vedlo ke **snížení míry „ohrožení chudobou“** v EU z 16,3 % v průměru na zhruba 14,6 %, s výraznými rozdíly mezi jednotlivými zeměmi a typy domácností. To by zase přineslo úhrnný 6,9% nárůst celkových příjmů a obecné snížení nerovnosti tržních i disponibilních příjmů. Míra chudoby je převážně snížena u **domácností rodičů samoživitelů, z nichž 85 % tvoří ženy**. Jsou zde také **pozitivní dopady na vnitrostátní rozpočty**: vládní příjmy z přímých daní a sociálních příspěvků by vzrostly přibližně o 7,5 %, zatímco sociální transfery (peněžitě dávky) by se snížily, zejména v důsledku poklesu testovaných dávek, zhruba o 0,4 %.

Jaké jsou náklady na upřednostňovanou možnost (je-li nějaká doporučena, jinak uveďte náklady na hlavní možnosti)?

Očekává se, že **správní** náklady členských států (na **provedení ve vnitrostátním právu a prosazování**) budou omezené, stejně jako náklady spojené s monitorováním dodržování předpisů.

Balíček by obnášel jednorázové náklady zaměstnavatelů na **dodržování předpisů** (v předpokládaném

rozmezí od nízkých po mírné) a nižší opakované náklady. Celkové náklady pro každého zaměstnavatele byly odhadnuty následujícím způsobem:

- poskytování informací o odměňování před přijetím do zaměstnání – 0 EUR,
- odpovídání na individuální žádost o informace o odměňování – 20 EUR (orientační – pro všechny velikosti společností),
- povinné podávání zpráv o průměrných rozdílech v odměňování žen a mužů podle kategorie pracovníků – 379–508 EUR až 721–890 EUR (pro společnosti s 250 a více zaměstnanci) a
- provedení dalšího posouzení (v případě potřeby – pro společnosti s 250 a více zaměstnanci, kde se při podávání zpráv o odměňování zjistí statisticky významný rozdíl v odměňování) – 1 180–1 724 EUR až 1 911–2 266 EUR na zaměstnavatele (u případných následujících posouzení se očekává snížení).

Celkové náklady pro EU by činily 26–50 milionů EUR na podávání zpráv o odměňování, plus veškeré další náklady na možné společné posouzení odměňování a žádosti o informace o odměňování, v obou případech v závislosti na míře diskriminace v odměňování.

Jaké budou dopady na malé a střední podniky a na konkurenceschopnost?

Zaměstnavatelé s méně než 250 zaměstnanci jsou osvobozeni od povinnosti aktivně poskytovat pracovníkům informace o odměňování, podávat zprávy o rozdílech v odměňování a provádět podmíněné společné posouzení odměňování. Opatření týkající se podávání zpráv o odměňování a posouzení odměňování by se vztahovala na 0,2 % společností v EU (což představuje 33 % pracovních sil v EU). Všichni pracovníci by však měli právo požadovat konkrétní informace o odměňování a všichni zaměstnavatelé by je byli povinni poskytnout.

Tato iniciativa se týká především provádění základního práva EU (právo na stejnou odměnu). Spolu se sociálními cíli EU mají tyto cíle přednost před hospodářským rozměrem práva na stejnou odměnu¹. Pouze soudržný a komplexní celounijní přístup může zajistit rovné podmínky pro všechny členské státy a zabránit zaměstnavatelům, aby se prostřednictvím diskriminace v odměňování snažili získat nespravedlivé konkurenční výhody.

Očekávají se významné dopady na vnitrostátní rozpočty a správní orgány?

Očekává se, že upřednostňovaná možnost bude mít omezené náklady na provádění, a to celkově i konkrétně pro vnitrostátní správní orgány. Náklady se mohou lišit v závislosti na podpoře, kterou se členské státy rozhodnou dát zaměstnavatelům dobrovolně k dispozici (např. specializované IT infrastruktury, nahrazení podávání zpráv o odměňování podáváním zpráv na základě administrativních údajů, pokyny a školení o genderově neutrálních systémech hodnocení a klasifikace práce).

Současně lze očekávat pozitivní dopady, i když není možné poskytnout spolehlivý celkový odhad. Vyšší mzdy žen (což by záviselo na výši diskriminace v odměňování napravené v důsledku tohoto návrhu) by mohly vést k nárůstu vládních příjmů (vyšší výběr u daní z příjmu a příspěvků na sociální pojištění). Zvýšení průměrných mezd žen by na druhé straně mohlo být kompenzováno pomalejším růstem platů mužů, a to s neurčeným celkovým účinkem. Do té míry, že by se tyto změny vztahovaly více na pracovníky s nižší mzdou, mohlo by také dojít k poklesu sociálních (peněžitých) transferů, což by bylo vysvětleno především snížením testovaných peněžitých dávek (viz oddíl o dávkách výše).

Očekávají se jiné významné dopady?

Nebyly zjištěny žádné potenciální **dopady na životní prostředí**.

Proporcionalita?

¹ Rozsudek Soudního dvora ve věci Deutsche Telekom AG proti Lilli Schröder, C-50/96, ECLI:EU:C:2000:72, s. 57.

Zásada proporcionality je plně respektována, neboť rozsah opatření se liší podle velikosti zaměstnavatele, čímž se předejde nadměrným nákladům a zátěži při současném dodržování základních práv pracovníků. Návrh zohledňuje nedostatek „tvrdých“ údajů o diskriminaci v odměňování a hospodářský útlum způsobený pandemií COVID-19. Zamýšlená intervence je minimem nezbytným pro účinné prosazování zásady stejné odměny ve všech členských státech.

D. Návazná opatření

Kdy bude tato politika přezkoumána?

Komise má v úmyslu přezkoumat provádění této iniciativy s cílem posoudit, do jaké míry bylo dosaženo politických cílů. Toto **hodnocení** by se mělo uskutečnit **8 let** po uplynutí lhůty pro provedení právního předpisu, možná v koordinaci se zveřejněním údajů o rozdílech v odměňování žen a mužů (SES²), aby se usnadnilo smysluplné posouzení praxe a dopadů ve všech členských státech.

² Zjišťování EU o struktuře výdělků.