



EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 4.3.2021.
SWD(2021) 42 final

RADNI DOKUMENT SLUŽBI KOMISIJE
SAŽETAK IZVJEŠĆA O PROCJENI UČINKA

priložen

Prijedlogu

DIREKTIVE EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA

**o jačanju primjene načela jednake plaće za jednak rad ili rad jednake vrijednosti za
muškarce i žene putem transparentnosti plaća i provedbenih mehanizama**

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

Sažetak
Procjena učinka prijedloga o jačanju načela jednake plaće za muškarce i žene putem transparentnosti
A. Potreba za djelovanjem
O čemu je riječ? Zašto je to problem na razini EU-a?
Djelotvorna provedba temeljnog prava na jednaku plaću žena i muškaraca za jednak rad ili rad jednake vrijednosti, kako je utvrđeno u članku 157. UFEU-a, i dalje je velik izazov u EU-u. Individualna diskriminacija u plaćama i sustavna pristranost u strukturi plaća samo su neki od temeljnih uzroka razlike u plaći na temelju spola, uz druge uzroke kao što su horizontalna i vertikalna segregacija. Prosječna razlika u plaći na temelju spola za cijelu Europsku uniju i dalje iznosi 14 %. To je problem i za radnike i za poslodavce. Neprovođenje tog temeljnog prava utječe na ekonomsku neovisnost žena tijekom njihova radnog vijeka i nakon toga. To ujedno ometa učinkovito funkcioniranje tržišta rada i tržišno natjecanje na unutarnjem tržištu. Žene su svjesne kakve prihode mogu očekivati i to može negativno utjecati na njihov izbor zanimanja, odluke o (ne)punom radnom vremenu i karijeri. Zbog nedovoljnog sudjelovanja žena na tržištu rada nastaje jasan rizik od gubitka produktivnosti u gospodarstvu u cjelini. Za poslodavce takvo neučinkovito korištenje resursa znači gubitak produktivnosti i skrivene troškove. Konačno, razlike u postupanju prema ženama i muškarcima u pogledu plaća mogu utjecati i na konkurentnost poslodavaca. Naime, poslodavci koji se ne pridržavaju načela jednake plaće možda primjenjuju različita pravila u različitim zemljama, čime bi mogli ostvarivati nepoštenu (i nezakonitu) prednost. Individualnoj diskriminaciji u plaćama te rodnoj pristranosti u mehanizmima određivanja plaća i načinu vrednovanja rada žena mogu pogodovati: – netransparentnost plaća na razini pojedinačnih radnika i poslodavaca; – manjkava primjena koncepata „plaća” i „rad jednake vrijednosti”; i – nedostatan pristup pravosuđu zbog postupovnih prepreka i nedovoljnih pravnih lijekova za žrtve. Zbog netransparentnosti plaća radnicima je teško procijeniti poštuje li se njihovo pravo na jednako postupanje u odnosu na plaće; ostaje prikrivena i podcijenjenost rada žena koja nastaje zbog (često nesvjesne) pristranosti u platnim strukturama. Problemi s pravilnom primjenom ključnih koncepata u procjeni jednake „plaće” za jednak rad ili „rada jednake vrijednosti” otežavaju provedbu prava na jednaku plaću i za radnike i za poslodavce. Nedovoljan pristup pravosuđu, zajedno sa strahom radnika od viktimizacije, dodatno otežava ostvarivanje njihovih prava na jednaku plaću.
Što bi se trebalo postići?
Opći je cilj poboljšati provedbu i primjenu načela jednake plaće muškaraca i žena za jednak rad ili rad jednake vrijednosti, kako je uređeno člankom 157. UFEU-a i Direktivom 2006/54/EZ. Posebni ciljevi inicijative jesu sljedeći: omogućiti radnicima da u potpunosti ostvare svoje pravo na jednaku plaću – iznositi u javnost slučajeve diskriminacije u plaćama s pomoću transparentnosti i pružati radnicima potrebne informacije i alate za djelovanje u tom pogledu; i boriti se na razini poslodavaca protiv sustavnog podcjenjivanja rada žena s pomoću transparentnosti i ispravljanjem pristranosti u mehanizmima za određivanje plaća zbog koje se nastavlja podcjenjivanje rada žena. Rješavanje poteškoća koje utječu na primjenu ključnih pravnih koncepata povezanih s jednakom plaćom i bolji pristup pravosuđu mogu znatno pridonijeti ostvarenju ta dva cilja.
Koja je dodana vrijednost djelovanja na razini EU-a (supsidijarnost)?
Djelovanjem na razini EU-a osiguralo bi se ostvarivanje jednakosti plaća muškaraca i žena te bi se svim građanima omogućilo da traže svoja prava na temelju minimalnih standarda koji se primjenjuju u svim državama članicama. Stvorili bi se usklađeni minimalni standardi za zaštitu radnika, ali i jednaki tržišni uvjeti za poslodavce koji posluju na unutarnjem tržištu, čime bi se spriječilo nepošteno tržišno natjecanje. Samo se dosljednim i sveobuhvatnim pristupom na razini EU-a mogu osigurati jednaki uvjeti

u svim državama članicama i spriječiti poslodavce da diskriminacijom u plaćama ostvaruju nepoštenu konkurentsku prednost. Naposljetku, u skladu s Ugovorom potrebno je djelovanje EU-a, čime bi se poštovalo temeljno načelo i pravo na jednako postupanje sadržano u Povelji EU-a o temeljnim pravima. Kao što je vidljivo iz Komisijine evaluacije relevantnih pravnih odredbi EU-a o jednakim plaćama iz 2020., nije vjerojatno da će se usporedivi napor za promicanje jednakosti plaća poduzeti diljem EU-a ako se ne upotrijebi instrument na razini EU-a.

B. Rješenja

Koje su opcije za ostvarivanje ciljeva? Postoji li najpoželjnija opcija? Ako ne, zašto?

Razmotrene su sljedeće opcije:

opcija 0 — *status quo*;

opcija 1 – zakonodavne mjere za osiguravanje transparentnosti na razini radnika. To uključuje transparentnost informacija o plaćama prije i tijekom zaposlenja u sljedećim oblicima:

poslodavac proaktivno pruža informacije (podopcija 1A); ili

informacije se daju na zahtjev radnika, njihovih predstavnika ili tijela za ravnopravnost (podopcija 1B);

opcija 2 – zakonodavne mjere za osiguravanje transparentnosti na razini radnika. To uključuje četiri podopcije s različitim stupnjevima ambicioznosti:

podopcija 2A – potvrda o jednakim plaćama;

podopcija 2B – zajednička procjena plaća koju provode poslodavci i predstavnici radnika;

podopcija 2C – izvješćivanje o plaćama u kombinaciji sa zajedničkom procjenom plaća; i

podopcija 2D – pojačano izvješćivanje o plaćama i zajednička procjena plaća ako postoje statistički relevantne naznake rodne nejednakosti u plaćama; i

opcija 3 — zakonodavne mjere za olakšavanje provedbe i primjene postojećeg pravnog okvira (bez transparentnosti plaća). To uključuje razjašnjavanje postojećih ključnih koncepata „plaća” i „rad jednake vrijednosti”, bolji pristup pravosuđu i poboljšane mehanizme provedbe.

Najpoželjniji paket je kombinacija **podopcije 1B** (jačanje položaja radnika pružanjem informacija o plaći prije zapošljavanja i pravo da se informacije traže tijekom zaposlenja), **podopcije 2D** (pojačano izvješćivanje o plaćama i zajednička procjena plaća ako postoje statistički relevantne naznake rodne nejednakosti u plaćama) i **opcije 3** u jednoj novoj inicijativi. To je najproporcionalnije rješenje s preciznim ciljevima: njime se postižu opći i posebni ciljevi i pritom ostvaruje ravnoteža djelotvornosti i učinkovitosti te uzima u obzir nedostatak pouzdanih podataka o razmjerima problema i trenutačna gospodarska kriza uzrokovana pandemijom bolesti COVID-19.

Predviđeni skup zakonodavnih mjera usmjeren je na ostvarenje transparentnosti u pogledu visine i strukture plaća, jačanje položaja radnika i borbu protiv sustavne podcijenjenosti rada žena. Time će se osigurati pravo radnika na pristup informacijama koje su im potrebne kako bi procijenili jesu li možda žrtve diskriminacije u plaći na temelju spola. Također će poslodavcima omogućiti otkrivanje diskriminacije i pristranosti u platnim strukturama te rad na njihovu uklanjanju. Zakonodavna opcija uključuje izuzeća kako bi se pravo na jednaku plaću uravnotežilo s mogućim opterećenjem i troškovima različitih mjera te kako bi se mjere usmjerile ondje gdje su najpotrebnije. Poslodavci s manje od 250 zaposlenika ne bi bili obvezni proaktivno im dostavljati periodične informacije o plaći ili izvješćivati o plaći niti provoditi zajedničke procjene plaća. U takvim bi se subjektima prava radnika zaštitila pravom na traženje relevantnih informacija o plaći, zajedno s pojačanim prebacivanjem tereta dokazivanja i poboljšanim pristupom pravosuđu. Paket uključuje i bolju primjenu ključnih koncepata povezanih s jednakom plaćom.

Koja su stajališta različitih dionika? Tko podržava koju opciju?

Provedena su opsežna savjetovanja s dionicima o procjeni učinka i prethodnoj evaluaciji pravnog okvira EU-a o jednakim plaćama.

Privatne osobe koje su sudjelovale u savjetovanju izrazile su opću potporu. To je u skladu s naznakama iz različitih ispitivanja javnog mišljenja, npr. onoga koje je Eurobarometer proveo 2017.

Većina **poslodavaca** radije bi dala prednost mjerama za rješavanje drugih temeljnih uzroka razlika u plaći na temelju spola. Smatraju da je ova inicijativa manje djelotvorna u svrhu smanjenja razlike u plaći na temelju spola i stoga nepotrebno skupa, posebno za mala i srednja poduzeća. Istaknuli su poteškoće u procjeni onoga što čini „rad jednake vrijednosti” i pitanja zaštite podataka. Spomenuli su i autonomiju socijalnih partnera i potrebu za očuvanjem postojećih alata za izvješćivanje na nacionalnoj razini.

Sindikati općenito podupiru inicijativu i daju prednost još ambicioznijim pristupima, iako je neki dovode u pitanje na temelju supsidijarnosti.

Države članice imaju različita stajališta, ali većina podržava inicijativu (posebno one koje su već uvele mjere transparentnosti).

C. Učinci najpoželjnije opcije

Koje su prednosti najpoželjnije opcije (ako postoji, inače prednosti glavnih opcija)?

Osim glavne svrhe provedbe temeljnog prava, mjerama za transparentnost plaća olakšat će se kulturna promjena u pitanjima rodne ravnopravnosti i postići usmjerenije političko djelovanje u tom području. *Kad je riječ o radnicima*, transparentnost plaća poboljšava zadovoljstvo poslom i angažman. Svi su bolje informirani, a položaj radnika, posebno žena, poboljšava se i omogućuje im da traže pravnu zaštitu protiv neopravdanih razlika u plaćama na individualnoj razini ili rodne pristranosti u određivanju plaća i ocjenjivanju radnih mjesta. *Kad je riječ o poslodavcima*, provedba pravila o transparentnosti plaća dovodi do manje fluktuacije zaposlenika, a privlačnost i profitabilnost poslodavca se povećavaju. *Društvo u cjelini* imat će koristi od više razine i bolje percepcije jednakosti, što je također bitno. Povećana jednakost u pogledu plaća unapređuje raspodjelu i korištenje resursa, smanjuje nejednakosti i pridonosi održivom razvoju. Općenito, mjerama za transparentnost plaća mogu se postići znatne promjene ponašanja. Ostvarene koristi ovisit će o razini usklađenosti sa zakonodavstvom i opsegu daljnjih mjera poslodavaca.

Hipotetski je procijenjeno da je mogući učinak paketa mjera ukupno **smanjenje od 3 postotna boda neobjašnjenog dijela razlike u plaći na temelju spola**. To bi dovelo do **smanjenja stope „rizika od siromaštva”** u EU-u s prosječno 16,3 % na oko 14,6 %, uz znatne razlike među zemljama i vrstama kućanstava. To bi potom povećalo ukupni dohodak za 6,9 % i smanjilo tržišne nejednakosti i nejednakosti raspoloživog dohotka. Stopa siromaštva uglavnom bi se smanjila za **kućanstva sa samohranim roditeljem, od kojih su 85 % žene**. Treba razmotriti i **pozitivne učinke na nacionalne proračune**: državni prihodi od izravnih poreza i socijalnih doprinosa povećali bi se za oko 7,5 %, dok bi se socijalni transferi (novčane naknade) smanjili, uglavnom zbog smanjenja naknada na temelju imovinskog stanja, za oko 0,4 %.

Koji su troškovi najpoželjnije opcije (ako postoji, inače troškovi glavnih opcija)?

Očekuje se da će **administrativni** troškovi država članica (za **prenošenje i provedbu**) biti ograničeni, kao i troškovi povezani s praćenjem usklađenosti.

Za poslodavce bi paket podrazumijevao jednokratne troškove **usklađivanja** (očekuje se da će biti niski do umjereni) i relativno niske redovne troškove. Ukupni troškovi svakog poslodavca procijenjeni su na sljedećoj osnovi:

- pružanje informacija o plaći prije zapošljavanja – 0 EUR;
- odgovaranje na pojedinačni zahtjev za informacije o plaći – 20 EUR (okvirno – za sve veličine poduzeća);
- obvezno izvješćivanje o prosječnim razlikama u plaćama između spolova po kategoriji radnika – 379–508 EUR do 721–890 EUR (za poduzeća s više od 250 zaposlenika); i
- provođenje dodatne procjene (ako je potrebno – za poduzeća s više od 250 zaposlenika, u kojima se izvješćivanjem o plaćama otkriva statistički značajna razlika u plaćama) – 1 180–1 724 EUR do

1 191–2 266 EUR po poslodavcu (očekuje se da će se smanjivati u svakoj sljedećoj iteraciji).
Ukupni trošak za EU iznosio bi 26–50 milijuna EUR za izvješćivanje o plaćama, uz dodatne troškove za moguću zajedničku procjenu plaća i zahtjeve za informacije o plaćama; zadnja dva elementa ovise o razmjerima diskriminacije u plaćama.
Koji su učinci na MSP-ove i konkurentnost?
Poslodavci s manje od 250 zaposlenika izuzeti su od obveze proaktivnog pružanja informacija radnicima o plaći, izvješćivanja o razlikama u plaćama i provedbe uvjetne zajedničke procjene plaća. Mjere izvješćivanja o plaćama i procjene plaća primjenjivale bi se na 0,2 % poduzeća iz EU-a (u kojima je zaposleno 33 % radne snage EU-a). Međutim, svi radnici imali bi pravo zatražiti konkretne informacije o plaći, a svi poslodavci bili bi ih obvezni pružiti. Ova se inicijativa prvenstveno odnosi na provedbu temeljnog prava EU-a (pravo na jednaku plaću). Ti ciljevi, zajedno sa socijalnim ciljevima EU-a, imaju prednost pred gospodarskom dimenzijom prava na jednaku plaću¹. Samo se dosljednim i sveobuhvatnim pristupom na razini EU-a mogu osigurati jednaki uvjeti u svim državama članicama i spriječiti poslodavce da diskriminacijom u plaćama ostvaruju nepoštenu konkurentsku prednost.
Hoće li to bitno utjecati na državne proračune i uprave?
Očekuje se da će najpoželjnija opcija imati ograničene troškove provedbe općenito, a posebno za nacionalne uprave. Troškovi se mogu razlikovati ovisno o potpori koju države članice odluče staviti na raspolaganje poslodavcima na dobrovoljnoj osnovi (npr. namjenske informatičke infrastrukture, zamjena izvješćivanja o plaćama izvješćivanjem na temelju administrativnih podataka, smjernice i osposobljavanje o rodno neutralnim sustavima ocjenjivanja i klasifikacije radnih mjesta). Mogu se očekivati pozitivni učinci, iako nije moguće dati pouzdanu ukupnu procjenu. Veće plaće za žene (koje bi ovisile o količini ispravljene diskriminacije u plaćama kao rezultat ovog prijedloga) mogle bi dovesti do povećanja državnih prihoda (veća naplata poreza na dohodak i doprinosa za socijalno osiguranje). S druge strane, povećanje prosječnih plaća žena moglo bi se nadoknaditi sporijim rastom plaća muškaraca, a ukupni učinak trenutačno se ne može utvrditi. U mjeri u kojoj bi se te promjene više primjenjivale na slabije plaćene radnike, moglo bi doći i do smanjenja socijalnih transfera, što se uglavnom objašnjava smanjenjem novčanih naknada na temelju imovinskog stanja (vidjeti prethodni odjeljak o naknadama).
Hoće li biti drugih bitnih učinaka?
Nisu uočeni mogući utjecaji na okoliš .
Proporcionalnost?
Načelo proporcionalnosti u potpunosti se poštuje jer se područje primjene mjera razlikuje ovisno o veličini poslodavca, čime se izbjegavaju prekomjerni troškovi i opterećenja uz istodobno poštovanje osnovnih prava radnika. Prijedlogom se uzima u obzir nedostatak pouzdanih podataka o diskriminaciji u plaćama, ali i gospodarska kriza uzrokovana pandemijom bolesti COVID-19. Planirana intervencija je zapravo minimum koji je nužan za učinkovitu provedbu načela jednake plaće u svim državama članicama.
D. Daljnje mjere
Kad će se predložene mjere preispitati?
Komisija namjerava preispitati provedbu inicijative kako bi procijenila u kojoj su mjeri ostvareni ciljevi politike. Evaluacija bi se trebala provesti 8 godina nakon roka za provedbu zakonodavstva, po mogućnosti koordinirano s objavom podataka o razlici u plaći na temelju spola (SES ²), kako bi se olakšala smislena procjena praksi i učinaka u svim državama članicama.

¹ Predmet C-50/96, *Deutsche Telekom AG protiv Lilli Schröder*, ECLI:EU:C:2000:72, točka 57.

² Istraživanje EU-a o strukturi dohotka.