



Euroopan unionin
neuvosto

Bryssel, 28. huhtikuuta 2017
(OR. en)

Toimielinten välinen asia:
2017/0085 (COD)

8633/17
ADD 3

EMPL 219
SOC 293
GENDER 12
SAN 166
CODEC 681

SAATE

Lähettiläjä: Euroopan komission pääsihteerin puolesta
Jordi AYET PUIGARNAU, johtaja

Saapunut: 27. huhtikuuta 2017

Vastaanottaja: Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Euroopan unionin neuvoston pääsihteerin

Kom:n asiak. nro: SWD(2017) 203 final

Asia: KOMISSION YKSIKÖIDEN VALMISTELUASIAKIRJA
TIIVISTELMÄ VAIKUTUSTEN ARVIOINNISTA
Oheisasiakirja ehdotukseen Euroopan parlamentin ja neuvoston
direktiiviksi vanhempien ja omaistensa hoitavien työ- ja yksityiselämän
tasapainottamisesta ja neuvoston direktiivin 2010/18/EU kumoamisesta

Valtuuskunnille toimitetaan oheisena asiakirja SWD(2017) 203 final.

Liite: SWD(2017) 203 final



Bryssel 26.4.2017
SWD(2017) 203 final

KOMISSION YKSIKÖIDEN VALMISTELUASIAKIRJA

TIIVISTELMÄ VAIKUTUSTEN ARVIOINNISTA

Oheisasiakirja

ehdotukseen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi

**vanhempien ja omaistaan hoitavien työ- ja yksityiselämän tasapainottamisesta ja
neuvoston direktiivin 2010/18/EU kumoamisesta**

{COM(2017) 253 final}

{SWD(2017) 202 final}

Tiivistelmä
Vaikutusten arviointi – Oheisasiakirja asiakirjaan ”Uusi alku vanhempien ja omaistaan hoitavien työ- ja yksityiselämän tasapainottamisen tukemiseksi”
A. Toimenpiteen tarve
Miksi? Mihin ongelmaan puututaan?
<p>Kuten tätä aloitetta koskevassa etenemissuunnitelmassa¹ todetaan, ongelmana on naisten aliedustus työelämässä, mikä johtuu erityisesti siitä, että hoito- ja työvelvoitteet eivät jakaudu tasaisesti niiden vanhempien kesken, joilla on lapsia tai huollettavia omaisia. Sukupuolten välinen työllisysero (20–64-vuotiaat) oli vuonna 2015 EU:ssa 11,6 prosenttiyksikköä. Tällä aloitteella pyritään käsittelemään naisten aliedustusta työmarkkinoilla puuttamalla yhteen sen päätekijöistä eli hoitovelvoitteiden epätasaiseen jakautumiseen naisten ja miesten välillä. Sukupuolierot työmarkkinoilla tuntuvat eniten lasten vanhempien ja niiden kohdalla, joilla on muita hoitovelvoitteita. Sukupuolten välisen työllisyseron on osoitettu kasvavan merkittävästi lasten hankkimisen jälkeen. Keskimäärin vuonna 2015 niiden naisten työllisyysaste, joilla on yksi alle 6-vuotias lapsi, oli 8,8 prosenttiyksikköä alhaisempi kuin niiden naisten, joilla ei ole pieniä lapsia, ja useissa maissa ero oli yli 30 prosenttiyksikköä². Naiset myös hoitavat miehiä paljon todennäköisemmin iäkkäitä tai huollettavia omaisiaan³. Yksi tämän ongelman pääsystä on riittämätön työ- ja yksityiselämän tasapainottamiseen tähtäävä politiikka. Riittämättömät mahdollisuudet pitää vapaata lasten/huollettavien omaisten hoitamiseksi, vapaita koskevan järjestelmän rakenne, joka estää hoitovelvoitteiden tasapuolisemman jakamisen naisten ja miesten välillä, rajalliset mahdollisuudet hyödyntää joustavia työjärjestelyjä ja riittämättömät viralliset hoitopalvelut ovat kaikki osoittautuneet naisten työllistymiseen liittyviä haasteita pahentaviksi tekijöiksi. Taloudelliset pidäkkeet (kuten kotitalouden toiseen tulonsaajaan kohdistuvat tekijät, jotka vaikuttavat lähinnä naisiin) voivat entisestään vahvistaa hoitovelvoitteiden epätasaista jakautumista naisten ja miesten välillä ja kasvattaa sukupuolten välistä työllisyseroa.</p>
Mihin aloitteella pyritään?
<p>Aloitteen yleisenä toimintapoliittisena tavoitteena on puuttua naisten aliedustukseen työmarkkinoilla ja edistää naisten ja miesten tasa-arvoa asioissa, jotka koskevat mahdollisuuksia työmarkkinoilla, nykyaikaistamalla voimassa olevaa EU:n oikeudellista ja toimintapoliittista kehystä ja mukauttamalla sitä nykypäivän työmarkkinoihin. Tämän ansiosta lasten vanhemmat tai työntekijät, joilla on huollettavia omaisia, voivat paremmin tasapainottaa hoito- ja työvelvoitteensa⁴.</p> <p>Aloitteen erityistavoitteet määritellään tämän vuoksi seuraavasti:</p> <ul style="list-style-type: none"> • parannetaan työ- ja yksityiselämän tasapainottamiseen tähtäävien järjestelyjen – kuten joustavien työjärjestelyjen ja vapaiden – saatavuutta • lisätään perhevapaiden ja joustavien työjärjestelyjen käyttöä miesten keskuudessa.

¹ Euroopan komissio (2015), *Roadmap: A new start to address the challenges of work-life balance faced by working families*.

² Sukupuolten väliset työllisyserot ovat 24,7 prosenttiyksikköä niiden keskuudessa, joilla on yksi alle 6-vuotias lapsi, 25,6 prosenttiyksikköä niiden keskuudessa, joilla on kaksi lasta (joista nuorempi alle 6-vuotias), ja 35,4 prosenttiyksikköä niiden keskuudessa, joilla on ainakin kolme lasta.

³ Ks. esimerkiksi Euroopan komissio (2013) *Long term care in ageing societies*; Eurofound (2016) *The Gender Employment Gap: Challenges and Solutions*.

⁴ SEUT-sopimuksen 153 artiklan 1 kohdan i alakohta: ”miesten ja naisten välinen tasa-arvo asioissa, jotka koskevat heidän mahdollisuuksiaan työmarkkinoilla sekä heidän kohteluaan työssä”.

On syytä huomata, että joitakin tarkasteltavana olevaan ongelmaan liittyviä näkökohtia ei käsitellä tässä vaikutustenarvioinnissa. Virallisten hoitopalvelujen tarjoamisen ja taloudellisen pidäkkeiden osalta tämä johtuu EU:n rajallisesta toimivallasta näillä aloilla. Koska niillä on huomattava vaikutus tarkasteltavana olevaan ongelmaan, aloitteessa voitaisiin esittää toimenpiteitä nykyisten toimien tehostamiseksi näillä aloilla erityisesti siltä osin kuin on kyse jäsenvaltioiden politiikan seurannasta eurooppalaisella ohjausjaksolla ja EU:n varojen käytöstä virallisten hoitopalvelujen tapauksessa.

Mitä lisäarvoa saadaan toimenpiteen toteuttamisesta EU:n tasolla?

EU:n toimilla on vahvaa lisäarvoa vastattaessa ongelman määrittelyssä mainittuihin haasteisiin. Nykyinen tilanne osoittaa ensinnäkin, että EU:n toimilla on suuri vaikutus jäsenvaltioiden oikeudellisiin kehyksiin. Tämän aloitteen kattamalla politiikan alalla ainoastaan silloin, kun on annettu EU:n lainsäädäntöä (eli äitiys- ja vanhempainvapaa), on kaikissa jäsenvaltioissa alan lainsäädäntöä. Kun jäsenvaltioilla on käytössä lakisääteisiä oikeuksia, jäsenvaltioiden väliset erot kyseisten oikeuksien pituudessa ja anteliaisuudessa voivat johtaa oikeuksien tason epätasapainoon, EU:n kansalaisten eriarvoiseen suojeluun eri puolilla EU:ta ja eroihin työmarkkinoiden toiminnassa. Käytävissä oleviin tietoihin perustuvat ennusteet osoittavat lisäksi selvästi, että ainoastaan EU:n toimilla varmistetaan riittävä edistymisen kaikissa jäsenvaltioissa. Työnantajat – erityisesti pienet ja keskisuuret yritykset – saattavat epäröidä tarjota parempia työ- ja yksityiselämää tasapainottavia toimenpiteitä, kun otetaan huomioon niiden lyhyen aikavälin kustannukset ja niistä mahdollisesti aiheutuva hallinnollinen rasite⁵. Jäsenvaltiot saattavat epäröidä tällaisen puutteen korjaamista tämän alan sääntelyn avulla, koska ne saattavat kokea asettavansa oman maansa yritykset epäsuotuisampaan asemaan muiden jäsenvaltioiden yrityksiin nähden. Kun otetaan huomioon, että huomattava osa EU:n yritysten kaupasta on EU:n sisäistä kauppaa, EU:n tason toimilla voidaan lieventää näitä huolenaiheita ja luoda tasapuoliset toimintaedellytykset ottaen samalla huomioon tarve välttää yrityksiin (erityisesti pk-yrityksiin) kohdistuvaa ylimääräistä räsitusta ja varmistaa, että kaikki jäsenvaltiot etenevät samaan suuntaan. EU:n tason toiminnalla voidaan myös hillitä joissakin jäsenvaltioissa ilmeneviä suuntauksia heikentää työ- ja yksityiselämän tasapainottamiseen tähtääviä säännöksiä. Viimeaikaisen kriisin seurauksena politiikan painopisteet vaihtelevat jäsenvaltioiden välillä ja muut kysymykset (erityisesti sellaiset, joista odotetaan koituvan hyötyä lyhyellä aikavälillä) vievät jäsenvaltioiden viranomaisien huomion. Työ- ja yksityiselämän tasapainoon ja naisten aliedustukseen työmarkkinoilla liittyvillä kysymyksillä on selkeä eurooppalainen, horisontaalinen ulottuvuus. Naisten vähäinen osallistuminen työmarkkinoille haittaa sukupuolten tasa-arvoon, köyhyiden torjuntaan sekä työllisyyden ja kasvun tukemiseen liittyvien EU:n tavoitteiden saavuttamista.

B. Ratkaisut

Mitä lainsäädännöllisiä ja muita toimenpidevaihtoehtoja on harkittu? Onko jokin vaihtoehto arvioitu parhaaksi? Miksi?

Erinäisiä lainsäädäntötoimia ja muita kuin lainsäädäntötoimia on harkittu seuraavilla aloilla: äitiysvapaa, isyysvapaa, vanhempainvapaa, omaishoitovapaa ja joustavat työjärjestelyt.

Kunkin vaihtoehdon vaikuttavuuden, tehokkuuden ja johdonmukaisuuden arvioinnin jälkeen kartoitettiin parhaana pidetty vaihtoehtojen yhdistelmä. Parhaana pidettyyn yhdistelmään sisältyvät:

- Äitiysvapaa: muut kuin lainsäädäntötoimet, joilla tehostetaan nykyisen lainsäädännön

⁵ OECD (2007) *Babies and Bosses*.

täytäntöönpanoa irtisanomissuojan osalta, lisätään tietoisuutta raskaana olevien naisten irtisanomisesta ja annetaan toimintapoliittisia ohjeita, jotta siirtyminen äitiysvapaalta työelämään helpottuisi (mukaan lukien imetystilat ja -tautot).

- Isyysvapaa: vähintään sairauspäivärahan suuruista palkallista 10 työpäivän pituista vapaata koskevan yksilöllisen oikeuden ottaminen käyttöön.
- Vanhempainvapaa: yksilöllinen oikeus vähintään sairauspäivärahan suuruiseen palkalliseen 4 kuukauden pituiseen vapaaseen, jota ei voida siirtää ja joka voidaan pitää kustakin lapsesta 12:n ikävuoteen saakka; oikeus pitää vapaa joustavasti (osa-aikaisesti, erissä).
- Omaishoitovapaa: vähintään sairauspäivärahan suuruista palkallista 5 työpäivän pituista vapaata vuodessa koskevan yksilöllisen oikeuden ottaminen käyttöön.
- Joustavat työjärjestelyt: enintään 12-vuotiaiden lasten vanhempien ja omaistaan hoitavien oikeus pyytää työaikaan, työaikatauluun tai työskentelypaikkaan joustoa tietyksi ajaksi. Työnantajalla ei ole velvoitetta myöntyä pyydettyyn muutokseen.

Mitkä toimijat kannattavat mitäkin vaihtoehtoa?

Ammattiliitot ilmoittivat toivovansa EU:n tason lainsäädäntöä vanhempainvapaasta ja omaishoitovapaasta, äitiysvapaan pidentämisestä, sen ajalta maksettavan palkan korottamisesta ja irtisanomissuojan parantamisesta ja oikeudesta pyytää joustavia työjärjestelyjä sekä vanhempainvapaadirektiivin muuttamista vanhempainvapaan keston pidentämisen ja siirtokiellon osalta sekä palkan ottamiseksi käyttöön vapaan ajalta.

Työnantajajärjestöt eivät suhtaudu myönteisesti uusiin EU:n lainsäädäntötoimiin.

Euroopan parlamentti on vaatinut vanhempainvapaan keston pidentämistä ja sen muuttamista palkalliseksi sekä isyysvapaan ja omaishoitovapaan ottamista käyttöön.

Monet muutkin sidosryhmät ovat peräänkuuluttaneet uusia EU:n lainsäädäntötoimia ja muita kuin lainsäädäntötoimia työ- ja yksityiselämän tasapainon alalla.

C. Parhaaksi arvioidun vaihtoehdon vaikutukset

Mitkä ovat parhaaksi arvioidun vaihtoehdon hyödyt (jos parhaaksi arvioitua vaihtoehtoa ei ole, päävaihtoehtojen hyödyt)?

Parhaaksi katsotun vaihtoehtojen yhdistelmän arvioidut hyödyt voidaan tiivistää seuraavasti:

- Yksityishenkilöt: joustavia työjärjestelyjä ja vapaita koskevien säännösten odotetaan vaikuttavan myönteisesti vanhempien ja omaistaan hoitavien työ- ja yksityiselämän tasapainoon ja hyvinvointiin, hoitovelvoitteiden jakamiseen naisten ja miesten välillä ja naisten osallistumiseen työmarkkinoille ja vähentävän naisten ja lasten köyhyysriskiä.

- Yritykset: nostamalla naisten työllisyysastetta vaihtoehtojen yhdistelmä toisi työnantajien saataville laajemman joukon osaavia, lahjakkaita työntekijöitä ja parantamalla vanhempien ja omaistaan hoitavien työ- ja yksityiselämän tasapainoa se nostaisi työntekijöiden tuottavuutta. Joustavia työjärjestelyjä ja vapaita koskevat säännökset vähentäisivät korvaavien työntekijöiden hankintakuluja (100 miljardilla eurolla) ja työpoissaoloja (tästä koituisi hyötyä 23 miljardia euroa) vuosina 2015–2055 (nettonykyarvo).

- Keskushallinto ja sosiaaliturva: vaihtoehtojen yhdistelmä vähentäisi työttömyysetuuksien maksamista (+ 18 miljardia euroa), lisäisi verotuloja (+ 381 miljardia euroa) ja vähentäisi terveydenhuollon menoja (2 miljardilla eurolla) vuosina 2015–2055 (nettonykyarvo).

- Etätyöjärjestelyillä – osana joustavia työjärjestelyjä – voisi lisäksi olla myönteinen vaikutus ympäristöön.

- Tällä vaihtoehtojen yhdistelmällä oletetaan myös olevan myönteinen vaikutus BKT:hen (838,8 miljardia euroa nettonykyarvona vuosina 2015–2055) ja työllisyyteen (> 1,5 miljardia vuonna 2050), työvoimaan (> 1,4 miljardia vuonna 2050) ja reaalityuloihin (120 miljardia euroa vuonna 2050).

Mitkä ovat parhaaksi arvioidun vaihtoehdon kustannukset (jos parhaaksi arvioitua vaihtoehtoa ei ole, päävaihtoehtojen kustannukset)?

Parhaaksi katsotun vaihtoehtojen yhdistelmän arvioidut kustannukset (nettonykyarvona) vuosina 205–2055 voidaan tiivistää seuraavasti:

- Yritykset: Vaihtoehtojen yhdistelmä johtaa mukautumisesta aiheutuviin kustannuksiin (3 miljardia euroa), hallintokustannuksiin (109 miljardia euroa), etuussuorituksista aiheutuviin kustannuksiin (27 miljardia euroa), rekrytointikustannuksiin (7 miljardia euroa) ja menetetyistä tuotannosta aiheutuviin kustannuksiin (144 miljardia euroa).

- Keskushallinto ja sosiaaliturva: odotettavissa olevat kustannukset johtuvat pääasiassa etuussuorituksista (14 miljardia euroa keskushallinnolle ja 41 miljardia euroa sosiaaliturvakumppaneille) ja hallintokustannuksista (1 miljardi euroa keskushallinnolle ja 258 miljoonaa euroa sosiaaliturvakumppaneille).

- Arvioinnissa ei ilmennyt mitään kielteisiä vaikutuksia yksityishenkilöihin, makrotalouden lukuihin eikä ympäristöön.

Mitkä ovat vaikutukset yrityksiin, mukaan lukien pk- ja mikroyritykset?

Pk-yrityksiä koskevia erityisiä poikkeuksia ei tarkasteltu. Vaihtoehtojen kokonaiskustannukset mikroyrityksille muodostavat pienen osan yritysten koko liikevaihdosta (alle 1 prosentti liikevaihdosta useimmissa maissa ja 3 prosenttia kaikissa maissa) ja ne ovat hyvin lähellä perustilanteen kustannustasoa. Tämän vuoksi toimintavaihtoehdoilla ei ole suhteetonta vaikutusta pk-yritysten suorituskykyyn.

Kohdistuuko jäsenvaltioiden budjettiin ja julkishallintoon merkittäviä vaikutuksia?

Kuten edellä on esitetty, joistakin vaihtoehdoista aiheutuu toisia vaihtoehtoja suuremmat vaikutukset jäsenvaltioiden budjettiin ja julkishallintoon. Parhaaksi arvioiduista vaihtoehdoista aiheutuu isyysvapaan ja vanhempainvapaan osalta joitakin kustannuksia keskushallinnolle etuussuoritusten ja hakemusten käsittelyyn liittyvien hallintokustannusten vuoksi. Näillä vaihtoehdoilla on kuitenkin samalla myös myönteisiä vaikutuksia naisten työllisyysasteeseen, verotulojen kasvuun, reaalityulojen kasvuun ja kulutukseen sekä koko BKT:hen. Parhaaksi arvioiduista vaihtoehdoista arvioidaan aiheutuvan omaishoitovapaan ja joustavien työjärjestelyjen osalta hyötyä keskushallinnolle.

Onko toimenpiteellä muita merkittäviä vaikutuksia?

Kaikilla toimintavaihtoehdoilla helpotettaisiin Euroopan unionin perusoikeuskirjan 33 artiklassa tunnustettujen oikeuksien käyttöä; kyseisessä artiklassa viitataan nimenomaisesti perhe- ja työelämän yhteensovittamiseen.

D. Seuranta

Milloin asiaa tarkastellaan uudelleen?

Komissio tarkastelee ja arvioi säädösehdotusten toimintaa ja vaikutusta viiden vuoden kuluttua niiden saattamiselle osaksi kansallista lainsäädäntöä asetetusta määräajasta ja laatii täytäntöönpanokertomuksen.

Komissio aikoo lisäksi edelleen säännöllisesti seurata naisten työllistymistä ja työ- ja yksityiselämän tasapainottamista koskevia jäsenvaltioiden säännöksiä muun muassa eurooppalaisen ohjausjakson puitteissa.