



Съвет на
Европейския съюз

Брюксел, 5 март 2021 г.
(OR. en)

6750/21
ADD 3

SOC 119
EMPL 82
GENDER 13
ANTIDISCRIM 7

ПРИДРУЖИТЕЛНО ПИСМО

От:	Генералния секретар на Европейската комисия, подписано от г-жа Martine DEPREZ, директор
До:	Г-н Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, генерален секретар на Съвета на Европейския съюз
№ док. Ком.:	SWD(2021) 42 final
Относно:	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

Приложено се изпраща на делегациите документ SWD(2021) 42 final.

Приложение: SWD(2021) 42 final



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

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
А. Необходимост от действия
В какво се изразява проблемът и защо той се разглежда на равнище ЕС?
Ефективното прилагане на основното право на равно заплащане 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. Дискриминацията на отделни лица по отношение на заплащането и системната предубеденост в структурите на заплащане 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. 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. 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: - липса на прозрачност в заплащането на равнището на отделния работник и на работодателя; - неправилно прилагане на понятията „заплащане“ и „труд с равна стойност“; както и - неадекватен достъп до правосъдие поради процесуални пречки и недостатъчни средства за защита за жертвите. 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.
Какво следва да бъде постигнато?
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: овластяване на работниците да упражняват напълно правото си на равно заплащане — 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 преодоляване на системното подценяване на работата на жените на равнището на работодателя чрез прозрачност и коригиране на предубежденията в механизмите за определяне на заплащането, водещи до запазване на подценяването на работата, която се върши от жени.

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 упражняват 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 1А); или
отправяне на искане от работниците, техните представители или органите по равнопоставеността (подвариант 1Б);

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

подвариант 2А — удостоверяване на равно заплащане;

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

подвариант 2В — 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 заплащане¹. 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 (SES²), така че да се улесни значимата оценка на практиките и въздействията във всички държави членки.

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

² Проучване на структурата на заплатите в ЕС.