

V Bruseli 5. marca 2021
(OR. en)

6750/21
ADD 3

SOC 119
EMPL 82
GENDER 13
ANTIDISCRIM 7

SPRIEVODNÁ POZNÁMKA

Od:	Martine DEPREZOVÁ, riaditeľka, v zastúpení generálnej tajomníčky Európskej komisie
Komu:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, generálny tajomník Rady Európskej únie
Č. dok. Kom.:	SWD(2021) 42 final
Predmet:	PRACOVNÝ DOKUMENT ÚTVAROV KOMISIE ZHRNUTIE SPRÁVY O POSÚDENÍ VPLYVU – Sprievodný dokument Návrhu SMERNICE EURÓPSKEHO PARLAMENTU A RADY, ktorou sa posilňuje uplatňovanie zásady rovnakej odmeny pre mužov a ženy za rovnakú prácu alebo prácu rovnakej hodnoty prostredníctvom transparentnosti odmeňovania a mechanizmov presadzovania

Delegáciám v prílohe zasielame dokument SWD(2021) 42 final.

Príloha: SWD(2021) 42 final



EURÓPSKA
KOMISIA

V Bruseli 4. 3. 2021
SWD(2021) 42 final

PRACOVNÝ DOKUMENT ÚTVAROV KOMISIE

ZHRNUTIE SPRÁVY O POSÚDENÍ VPLYVU

Sprievodný dokument

Návrh

SMERNICE EURÓPSKEHO PARLAMENTU A RADY,

**ktorou sa posilňuje uplatňovanie zásady rovnakej odmeny pre mužov a ženy za rovnakú
prácu alebo prácu rovnakej hodnoty prostredníctvom transparentnosti odmeňovania
a mechanizmov presadzovania**

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

Súhrnný prehľad
Posúdenie vplyvu návrhu o posilnení zásady rovnakej odmeny pre mužov a ženy prostredníctvom transparentnosti
A. Potreba konať
V čom spočíva problém a prečo ide o problém na úrovni EÚ?
Účinné uplatňovanie základného práva na rovnakú odmenu pre mužov a ženy za rovnakú prácu alebo prácu rovnakej hodnoty, ako je zakotvené v článku 157 ZFEÚ, zostáva v EÚ veľkou výzvou. Individuálna diskriminácia v odmeňovaní a systémová predpojatosť v štruktúrach odmeňovania sú okrem iných príčin, ako je napríklad horizontálna a vertikálna segregácia, len jednou z hlavných príčin rozdielu v odmeňovaní žien a mužov. Rozdiel v odmeňovaní žien a mužov sa v Európskej únii akumuluje a zostáva na úrovni 14 %. Ide o problém na úrovni pracovníkov aj zamestnávateľov. Neuplatňovanie tohto základného práva má vplyv na ekonomickú nezávislosť žien počas ich pracovného života a po ňom. Je to problém aj pre efektívne fungovanie trhu práce a pre súťaž na vnútornom trhu. Očakávania týkajúce sa očakávaného zárobku môžu negatívne ovplyvniť rozhodnutia žien, týkajúce sa pracovných miest, pracovného času a kariérnych modelov, a tým vytvárať jasné riziko straty produktivity v hospodárstve ako celku v dôsledku suboptimálnej účasti žien na trhu práce. Pre zamestnávateľov znamená neefektívne využívanie zdrojov stratu produktivity a skryté náklady. Rozdiely v zaobchádzaní so ženami a mužmi, pokiaľ ide o odmeňovanie, môžu mať vplyv aj na konkurencieschopnosť zamestnávateľov do tej miery, že zamestnávatelia, ktorí nedodržujú zásadu rovnakej odmeny, ktorí pravdepodobne uplatňujú rôzne pravidlá v rôznych krajinách, môžu mať prospech z nespravodlivej (a nezákonnej) výhody. Faktory, ktoré umožňujú individuálnu diskrimináciu v odmeňovaní a rodové vychýlenia v mechanizmoch stanovovania odmien a v spôsoboch, akým je ocenená práca žien: – nedostatočná transparentnosť odmeňovania na úrovni jednotlivých pracovníkov a zamestnávateľov; – nedostatočné uplatňovanie pojmov „odmena“ a „práca rovnakej hodnoty“; a – nedostatočný prístup k spravodlivosti z dôvodu procesných prekážok a nedostatočných prostriedkov nápravy pre obeť. Nedostatočná transparentnosť odmeňovania bráni pracovníkom v posúdení toho, či sa v súvislosti s odmeňovaním dodržiava ich právo na rovnaké zaobchádzanie; skryva tiež podhodnotenie práce žien v dôsledku (často podvedomej) predpojatosti v štruktúrach odmeňovania. Problémy s riadnym uplatňovaním kľúčových pojmov pri posudzovaní rovnakej „odmeny“ za rovnakú prácu alebo „prácu rovnakej hodnoty“ komplikujú uplatňovanie práva na rovnakú odmenu pre pracovníkov aj zamestnávateľov. Nedostatočný prístup k spravodlivosti spolu so strachom pracovníkov z viktimizácie ešte viac sťažujú presadzovanie ich práva na rovnakú odmenu.
Čo by sa malo dosiahnuť?
Všeobecným cieľom je zlepšiť vykonávanie a presadzovanie zásady rovnakej odmeny pre mužov a ženy za rovnakú prácu alebo prácu rovnakej hodnoty, ako sa upravuje v článku 157 ZFEÚ a smernici 2006/54/ES. Osobitné ciele iniciatívy: posilniť postavenie pracovníkov, aby mohli v plnej miere presadzovať svoje právo na rovnakú odmenu – aby sa prostredníctvom transparentnosti odhalili prípady diskriminácie v odmeňovaní a aby sa pracovníkom poskytli potrebné informácie a nástroje na to, aby v tejto súvislosti mohli konať; a riešiť systémové podhodnocovanie práce žien na úrovni zamestnávateľov prostredníctvom transparentnosti a nápravy predsudkov v mechanizmoch stanovovania odmien, ktoré zachovávajú podhodnocovanie práce vykonávanej ženami. Oba tieto ciele by sa mohli podporiť riešením ťažkostí, ktoré majú vplyv na uplatňovanie kľúčových právnych pojmov týkajúcich sa rovnakej odmeny a na prístup k spravodlivosti.

Aká je pridaná hodnota opatrení na úrovni EÚ (subsidiarita)?

Opatreniami na úrovni EÚ by sa zabezpečila účinná rovnosť v odmeňovaní mužov a žien a všetkým občanom by sa umožnilo uplatňovať si svoje práva na základe minimálnych noriem platných vo všetkých členských štátoch. Vytvorili by sa nielen harmonizované minimálne normy na ochranu pracovníkov, ale aj rovnaké trhové podmienky pre zamestnávateľov pôsobiacich na vnútornom trhu, čím by sa zabránilo nekalej hospodárskej súťaži. Len koherentný a komplexný celoeurópsky prístup môže zabezpečiť rovnaké podmienky pre všetky členské štáty a zabrániť zamestnávateľom v hľadaní nespravodlivých konkurenčných výhod prostredníctvom diskriminácie v odmeňovaní. Podľa zmluvy sú potrebné opatrenia na úrovni EÚ, ktorými by sa zachovala základná zásada a právo na rovnaké zaobchádzanie, ktoré sú zakotvené v Charte základných práv EÚ. Ako vyplýva z hodnotenia Komisie z roku 2020 týkajúceho sa príslušných právnych predpisov EÚ o rovnakom odmeňovaní, nie je pravdepodobné, že k porovnateľnej podpore rovnosti v odmeňovaní v celej EÚ by došlo bez prijatia nástroja na úrovni EÚ.

B. Riešenia

Aké možnosti sú na dosiahnutie cieľov k dispozícii? Je niektorá z možností uprednostňovaná? Ak nie, prečo?

Uvažovalo sa o týchto možnostiach:

možnosť 0 – zachovanie status quo;

možnosť 1 – legislatívne opatrenie na zabezpečenie transparentnosti na úrovni pracovníkov. To zahŕňa aj transparentnosť informácií o platoch pred zamestnaním a počas neho na základe:

proaktívneho poskytovania informácií zamestnávateľmi (čiastková možnosť 1A); alebo

žiadosti pracovníkov, ich zástupcov alebo subjektov pre rovnaké zaobchádzanie (čiastková možnosť 1B);

možnosť 2 – legislatívne opatrenie na zabezpečenie transparentnosti na úrovni zamestnávateľov. Zahŕňa to štyri čiastkové možnosti s rôznymi stupňami ambicióznosti:

čiastková možnosť 2A – certifikácia rovnakej odmeny;

čiastková možnosť 2B – spoločné posúdenie odmeňovania zo strany zamestnávateľov a zástupcov pracovníkov;

čiastková možnosť 2C – podávanie správ o odmeňovaní v kombinácii so spoločným posúdením odmeňovania; a

čiastková možnosť 2D – posilnené podávanie správ o odmeňovaní a spoločné posúdenie odmeňovania v prípadoch, keď existujú štatisticky relevantné indikácie rozdielov v odmeňovaní žien a mužov; a

možnosť 3 – legislatívne opatrenie na uľahčenie vykonávania a presadzovania existujúceho právneho rámca (bez transparentnosti odmeňovania). To zahŕňa objasnenie existujúcich kľúčových pojmov „odmena“ a „práca rovnakej hodnoty“, lepší prístup k spravodlivosti a zlepšené mechanizmy presadzovania.

Uprednostňovaný balík je utvorený skombinovaním **čiastkovej možnosti 1B** (posilnenie postavenia pracovníkov prostredníctvom informácií o platoch pred zamestnaním, a právo vyžiadať si informácie počas zamestnania), **čiastkovej možnosti 2D** (posilnené podávanie správ o odmeňovaní a spoločné posúdenie odmeňovania v prípadoch, keď existujú štatisticky relevantné indikácie rozdielov v odmeňovaní žien a mužov) a **možnosti 3** v rámci jedinej novej iniciatívy. Ide o najvhodnejšie a najcielenejšie riešenie: umožňuje dosiahnutie celkových a osobitných cieľov pri dosiahnutí rovnováhy medzi účinnosťou a efektívnosťou a zohľadňuje nedostatok tvrdých údajov o rozsahu problému a súčasný hospodársky pokles v dôsledku pandémie COVID-19.

Plánovaný súbor legislatívnych opatrení je zameraný na vytvorenie transparentnosti odmeňovania a transparentnosti štruktúr odmeňovania, posilnenie postavenia pracovníkov a riešenie systematického podhodnocovania práce žien. Zabezpečí sa tým právo pracovníkov na prístup k informáciám, ktoré potrebujú na posúdenie toho, či môžu byť obeťami diskriminácie v odmeňovaní na základe pohlavia. Zamestnávateľom tiež umožní odhaľovať a odstraňovať diskrimináciu a predpojatosť v systémoch

odmeňovania. Legislatívna možnosť zahŕňa výnimky s cieľom vyvážiť právo na rovnakú odmenu s možným zaťažením a nákladmi spojenými s rôznymi opatreniami a zamerať sa na opatrenia tam, kde sú najviac potrebné. Zamestnávateľia s menej ako 250 zamestnancami by neboli povinní im aktívne poskytovať pravidelné informácie o odmenách či podávať správy o odmeňovaní; nemuseli by ani vykonávať spoločné posúdenie odmeňovania. V takýchto subjektoch by práva pracovníkov boli chránené právom požadovať príslušné informácie o odmeňovaní v kombinácii s posilneným prenesením dôkazného bremena a lepším prístupom k spravodlivosti. Súčasťou balíka je aj lepšie uplatňovanie kľúčových pojmov týkajúcich sa rovnakej odmeny.

Aké sú názory jednotlivých zainteresovaných strán? Kto podporuje ktorú možnosť?

V súvislosti s týmto posúdením vplyvu a hodnotením právneho rámca EÚ v oblasti rovnakej odmeny, ktoré mu predchádzalo, sa uskutočnili rozsiahle konzultácie so zainteresovanými stranami.

Súkromné osoby, ktoré sa zúčastnili na konzultácii, vo všeobecnosti vyjadrovali svoju podporu. Tento výsledok korešponduje s údajmi z prieskumov verejnej mienky, napr. Eurobarometra uskutočneného v roku 2017.

Väčšina **zamestnávateľov** by uprednostnila, keby prioritu dostali opatrenia riešiace iné hlavné príčiny rozdielov v odmeňovaní žien a mužov. Domnievajú sa, že táto iniciatíva je menej účinná na účely zníženia rozdielov v odmeňovaní žien a mužov, a preto je zbytočne nákladná, najmä pre MSP. Poukázali na ťažkosti pri posudzovaní toho, čo predstavuje „prácu rovnakej hodnoty“, a vyjadrili obavy týkajúce sa ochrany údajov. Poukázali aj na autonómiu sociálnych partnerov a potrebu zachovať existujúce nástroje na podávanie správ na vnútroštátnej úrovni.

Odborové zväzy vo všeobecnosti podporujú iniciatívu a uprednostňujú ešte ambicióznejšie prístupy, hoci niektoré ju spochybňujú z hľadiska subsidiarity.

Členské štáty majú odlišné stanoviská, ale väčšina z nich súhlasí (najmä tie, ktoré už zaviedli opatrenia na zabezpečenie transparentnosti).

C. Vplyvy uprednostňovanej možnosti

Aké sú výhody uprednostňovanej možnosti (prípadne hlavných možností, ak sa žiadna konkrétna možnosť neuprednostňuje)?

Okrem hlavného účelu, ktorým je presadzovanie základného práva, opatrenia týkajúce sa transparentnosti odmeňovania uľahčia kultúrny posun v otázkach rodovej rovnosti a povedú k lepšie zameraným a cielenejším politickým opatreniam v tejto oblasti. *Pokiaľ ide o pracovníkov*, transparentnosť odmeňovania zlepšuje pracovné uspokojenie a angažovanosť pracovníkov. Zvyšuje informovanosť a posilňuje postavenie pracovníkov, najmä žien, pri hľadaní nápravy v prípade neodôvodnených rozdielov v odmeňovaní na individuálnej úrovni a v prípade rodových vychýlení v stanovovaní odmien a hodnotení pracovných miest. *Pokiaľ ide o zamestnávateľov*, uplatňovanie transparentnosti odmeňovania sa premieta do zvýšenia schopnosti udržať si zamestnancov, do vyššej atraktívnosti a ziskovosti. *Spoločnosť ako celok* bude mať prospech z vyššej úrovne a (takisto dôležitého) väčšieho vnímania rovnosti. Väčšia rovnosť v odmeňovaní zlepšuje pridelovanie a využívanie zdrojov, znižuje nerovnosť a prispieva k udržateľnému rozvoju. Vo všeobecnosti môžu opatrenia v oblasti transparentnosti odmeňovania priniesť významnú zmenu správania. Rozsah prínosov bude závisieť od úrovne súladu s právnymi predpismi a rozsahu následných opatrení zamestnávateľov.

Na základe hypotetického odhadu môže potenciálny vplyv balíka opatrení priniesť celkové **zníženie nevysvetlenej časti rozdielu v odmeňovaní žien a mužov o 3 percentuálne body**. To by viedlo k **zníženiu miery rizika chudoby** v EÚ z priemerných 16,3 % na približne 14,6 %, pričom medzi jednotlivými krajinami a typmi domácností by existovali značné rozdiely. To by zase viedlo k celkovému zvýšeniu celkových príjmov o 6,9 % a k celkovému zníženiu nerovnosti na trhu aj v disponibilných príjmoch. Miera chudoby sa znižuje najmä v prípade **domácností s jedným rodičom – 85 % tvoria ženy**. **Pozitívny vplyv** má aj **na národné rozpočty**: príjmy verejnej správy z priamych daní a sociálnych príspevkov by sa zvýšili približne o 7,5 %, zatiaľ čo sociálne transfery (peňažné dávky) by sa znížili, najmä v dôsledku úbytku dávok so zisťovaním príjmu poberateľa, a to o približne 0,4 %.

Aké sú náklady na uprednostňovanú možnosť (prípadne na hlavné možnosti, ak sa žiadna konkrétna možnosť neuprednostňuje)?

Očakáva sa, že **administratívne** náklady členských štátov (na **transpozíciu a presadzovanie**) budú obmedzené, rovnako ako náklady spojené s monitorovaním dodržiavania predpisov.

Balík by si vyžiadal jednorazové náklady zamestnávateľov na **dosiahnutie súladu s predpismi** (očakáva sa, že by sa pohybovali od nízkych po stredne veľké) a nižšie opakujúce sa náklady. Celkové náklady každého zamestnávateľa sa odhadli na tomto základe:

- poskytovanie informácií o odmeňovaní pred prijatím do zamestnania – 0 EUR;
- odpoveď na individuálnu žiadosť o informácie o odmeňovaní – 20 EUR (orientačne – pre všetky veľkosti spoločností);
- povinné vykazovanie priemerných rozdielov v odmeňovaní žien a mužov podľa kategórie pracovníkov – 379 – 508 EUR až 721 – 890 EUR (v prípade spoločností s viac ako 250 zamestnancami); a
- vykonanie dodatočného posúdenia (v prípade potreby – v prípade spoločností s viac ako 250 zamestnancami v prípadoch, keď sa v správach o odmeňovaní odhalí štatisticky významný rozdiel v odmeňovaní) – 1 180 – 1 724 EUR až 1 911 – 2 266 EUR na zamestnávateľa (očakáva sa, že tieto náklady sa znížia pri prípadných následných dodatočných posúdeniach).

Celkové náklady EÚ na podávanie správ o odmeňovaní by predstavovali 26 – 50 mil. EUR plus dodatočné náklady na možné spoločné posúdenie odmeňovania a žiadosti o informácie o odmeňovaní, oboje v závislosti od rozsahu diskriminácie v odmeňovaní.

Aký je vplyv na MSP a konkurencieschopnosť?

Zamestnávatelia s menej ako 250 zamestnancami sú oslobodení od povinnosti aktívne poskytovať pracovníkom informácie o odmeňovaní, podávať správy o rozdieloch v odmeňovaní a vykonávať podmienené spoločné posúdenie odmeňovania. Opatrenia týkajúce sa podávania správ o odmeňovaní a posúdenia odmeňovania by sa vzťahovali na 0,2 % spoločností EÚ (ktoré predstavujú 33 % pracovnej sily v EÚ). Všetci pracovníci by však mali právo požiadať o osobitné informácie o odmeňovaní a všetci zamestnávatelia by boli povinní ich poskytnúť.

Táto iniciatíva sa týka predovšetkým uplatňovania základného práva EÚ (práva na rovnakú odmenu). Spolu so sociálnymi cieľmi EÚ majú tieto ciele prednosť pred hospodárskym rozmerom práva na rovnakú odmenu¹. Len koherentný a komplexný celoeurópsky prístup môže zabezpečiť rovnaké podmienky pre všetky členské štáty a zabrániť zamestnávateľom v hľadaní nespravodlivých konkurenčných výhod prostredníctvom diskriminácie v odmeňovaní.

Očakáva sa významný vplyv na štátne rozpočty a verejnú správu?

Očakáva sa, že náklady na vykonanie uprednostňovanej možnosti budú obmedzené, a to celkovo a najmä pre vnútroštátne správne orgány. Náklady sa môžu líšiť v závislosti od podpory, ktorú sa členské štáty rozhodnú dobrovoľne sprístupniť zamestnávateľom (napr. špecializované IT infraštruktúry, ktorými sa podávanie správ o odmeňovaní nahrádza podávaním správ na základe administratívnych údajov, usmernenia a odborná príprava v oblasti rodovo neutrálnych systémov hodnotenia a klasifikácie zamestnaní).

Zároveň sa očakávajú pozitívne vplyvy, hoci nie je možné poskytnúť spoľahlivý celkový odhad. Vyššie mzdy pre ženy (ktoré by záviseli od výšky diskriminácie v odmeňovaní upravenej v dôsledku tohto návrhu) by mohli viesť k zvýšeniu príjmov verejnej správy (vyšší výber daní z príjmov a príspevkov na sociálne poistenie). Na druhej strane by nárast priemernej mzdy žien mohol byť kompenzovaný pomalším rastom plátov mužov s neistým celkovým účinkom. Pokiaľ by sa tieto zmeny vzťahovali viac na pracovníkov s nižšími mzdami, mohlo by dôjsť aj k poklesu sociálnych (peňažných) prevodov, čo možno vysvetliť najmä úbytkom peňažných dávok so zisťovaním príjmu poberateľa (pozri oddiel o dávkach).

Očakávajú sa iné významné vplyvy?

¹ Vec 50/96, Deutsche Telekom AG/Lilli Schröder, ECLI:EU:C:2000:72, s. 57.

Nezistili sa žiadne potenciálne **vplyvy na životné prostredie**.

Proporcionalita?

Zásada proporcionality sa plne rešpektuje, keďže rozsah opatrení sa líši v závislosti od veľkosti zamestnávateľa, čím sa predchádza nadmerným nákladom a záťažou a zároveň sa zachovávajú základné práva pracovníkov. V návrhu sa zohľadňuje nedostatok tvrdých údajov o diskriminácii v odmeňovaní a hospodársky pokles spôsobený pandémiou COVID-19. Zamýšľaná intervencia predstavuje minimum potrebné na účinné presadzovanie zásady rovnakej odmeny vo všetkých členských štátoch.

D. Nadväzné opatrenia

Kedy sa táto politika preskúma?

Komisia má v úmysle preskúmať vykonávanie iniciatívy s cieľom posúdiť, do akej miery sa dosiahli politické ciele. Toto **hodnotenie** by sa malo uskutočniť **8 rokov** po uplynutí lehoty na vykonanie legislatívy, podľa možnosti v koordinácii so zverejnením údajov o rozdieloch v odmeňovaní žien a mužov (SES²), a to s cieľom uľahčiť zmysluplné posúdenie postupov a vplyvov vo všetkých členských štátoch.

² Výberové zisťovanie o štruktúre miezd v EÚ.