



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 4.3.2021 r.
SWD(2021) 42 final

DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI
SPRAWOZDANIE ZE STRESZCZENIA OCENY SKUTKÓW

Towarzyszący dokumentowi:

Wniosek dotyczący
DYREKTYWY PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

**w sprawie wzmocnienia stosowania zasady równości wynagrodzeń dla kobiet i mężczyzn
za taką samą pracę lub pracę o takiej samej wartości za pośrednictwem mechanizmów
przejrzystości wynagrodzeń oraz mechanizmów egzekwowania**

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

Streszczenie oceny skutków
Ocena skutków dotycząca wniosku w sprawie wzmocnienia zasady równości wynagrodzeń dla kobiet i mężczyzn dzięki przejrzystości
A. Zasadność działań
Na czym polega problem i dlaczego jest to problem na szczeblu UE?
Skuteczne wdrożenie podstawowego prawa do równego wynagrodzenia dla kobiet i mężczyzn za taką samą pracę lub pracę o takiej samej wartości, zapisanego w art. 157 TFUE, pozostaje poważnym wyzwaniem w UE. Dyskryminacja płacowa poszczególnych osób i systemowe uprzedzenia w strukturach wynagrodzeń to tylko jedne z podstawowych przyczyn zróżnicowania wynagrodzenia ze względu na płeć, oprócz innych przyczyn, takich jak segregacja pozioma i pionowa. Zjawisko zróżnicowania wynagrodzenia ze względu na płeć narasta i utrzymuje się na poziomie 14 % w całej Unii Europejskiej. Jest to problem zarówno na poziomie pracowników, jak i pracodawców. Niewdrożenie tego prawa podstawowego wpływa na niezależność ekonomiczną kobiet podczas ich życia zawodowego, a także później. Jest również przeszkodą dla skutecznego funkcjonowania rynku pracy i konkurencji na rynku wewnętrznym. Oczekiwania co do przewidywanych zarobków mogą negatywnie odbijać się na wyborze pracy przez kobiety, decyzjach dotyczących przepracowanego czasu i modeli kariery zawodowej, a tym samym stwarzać wyraźne ryzyko utraty produktywności w całej gospodarce ze względu na nieoptymalny udział kobiet w rynku pracy. Dla pracodawców nieefektywne wykorzystanie zasobów oznacza utratę wydajności i ukryte koszty. Ponadto różnice w traktowaniu kobiet i mężczyzn w odniesieniu do wynagrodzeń mogą mieć również wpływ na konkurencyjność pracodawców w zakresie, w jakim pracodawcy nieprzestrzegający zasady równości wynagrodzeń, ewentualnie stosując rozbieżne przepisy w poszczególnych krajach, mogą odnieść nienależne (i niezgodne z prawem) korzyści. Ewentualne powody indywidualnej dyskryminacji płacowej i nierównego traktowania ze względu na płeć w mechanizmach ustalania wynagrodzeń oraz sposobu oceny wartości pracy kobiet, to: - brak przejrzystości wynagrodzeń na poziomie poszczególnych pracowników i pracodawców; - nieprawidłowe stosowanie pojęć „wynagrodzenie” i „praca o takiej samej wartości” oraz - niewystarczający dostęp do wymiaru sprawiedliwości ze względu na przeszkody proceduralne i niewystarczające środki ochrony prawnej ofiar. Brak przejrzystości wynagrodzeń uniemożliwia pracownikom ocenę, czy ich prawo do równego traktowania w zakresie wynagrodzenia jest przestrzegane; stanowi również zasłonę dla zaniżania wartości pracy kobiet ze względu na (często nieświadome) uprzedzenia w strukturach płac. Problemy z właściwym stosowaniem kluczowych pojęć przy ocenie równego „wynagrodzenia” za taką samą pracę lub „pracę o takiej samej wartości” czynią wdrażanie prawa do równego wynagrodzenia bardziej skomplikowanym zarówno dla pracowników, jak i pracodawców. Niewystarczający dostęp do wymiaru sprawiedliwości w połączeniu z obawą pracowników przed represjonowaniem jeszcze bardziej utrudnia egzekwowanie ich prawa do równego wynagrodzenia.
Jaki jest cel inicjatywy?
Celem ogólnym jest poprawa wdrażania i egzekwowania zasady równości wynagrodzeń kobiet i mężczyzn za taką samą pracę lub pracę o takiej samej wartości, zapisanej w art. 157 TFUE i dyrektywie 2006/54/WE. Cele szczegółowe inicjatywy obejmują: wzmocnienie pozycji pracowników w zakresie dochodzenia ich prawa do równego wynagrodzenia — ujawnianie przypadków dyskryminacji płacowej dzięki przejrzystości i udostępnianie pracownikom informacji i narzędzi niezbędnych do działania w tym zakresie oraz rozwiązanie problemu systemowego zaniżania wartości pracy kobiet na szczeblu pracodawców dzięki przejrzystości i korygowaniu uprzedzeń w mechanizmach ustalania wynagrodzeń, które utrwalają zaniżanie wartości pracy wykonywanej przez kobiety. Realizację obu tych celów można wesprzeć, usuwając trudności, jakie wiążą się ze stosowaniem kluczowych pojęć prawnych dotyczących równości wynagrodzeń i dostępu do wymiaru sprawiedliwości.
Na czym polega wartość dodana podjęcia działań na poziomie UE (pomocniczość)?

Działanie na szczeblu UE zapewniłoby skuteczną równość wynagrodzeń dla kobiet i mężczyzn oraz umożliwiłoby wszystkim obywatelom dochodzenie swoich praw na podstawie minimalnych norm obowiązujących we wszystkich państwach członkowskich. Spowodowałoby nie tylko wprowadzenie ujednoliconych norm minimalnych chroniących pracowników, ale również stworzyłoby równe warunki rynkowe dla pracodawców działających na rynku wewnętrznym, zapobiegając tym samym nieuczciwej konkurencji. Jedynie spójne i kompleksowe ogólnounijne podejście może zapewnić równe warunki działania we wszystkich państwach członkowskich i uniemożliwić pracodawcom dążenie do nieuczciwej przewagi konkurencyjnej przez dyskryminację płacową. Działanie UE jest ponadto wymagane na mocy Traktatu i zapewniłoby zgodność z podstawową zasadą i prawem do równego traktowania zapisanymi w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej. Jak wykazano w przeprowadzonej w 2020 r. przez Komisję ocenie odpowiednich unijnych przepisów prawnych dotyczących równości wynagrodzenia, porównywalne wysiłki na rzecz promowania równości wynagrodzenia w całej UE prawdopodobnie nie zostaną podjęte, jeżeli nie zostanie przewidziany impuls w formie instrumentu na szczeblu UE.

B. Rozwiązania

Jakie są różne warianty działań służących osiągnięciu celów? Czy istnieje wariant preferowany? Jeżeli nie, dlaczego?

Rozważono następujące warianty:

wariant 0 — utrzymanie *status quo*;

wariant 1 — działania legislacyjne mające na celu zapewnienie przejrzystości na poziomie pracowników. Wariant ten przewiduje przejrzystość informacji o wynagrodzeniach przed zatrudnieniem i w jego trakcie, na podstawie:

przekazywania informacji przez pracodawców z własnej inicjatywy (podwariant 1A) lub wniosku pracowników, ich przedstawicieli lub organów ds. równości (podwariant 1B);

wariant 2 — działania legislacyjne mające na celu zapewnienie przejrzystości na poziomie pracodawców. Wariant ten przewiduje cztery podwarianty o różnym zakresie wprowadzanych zmian:

podwariant 2A — zaświadczenie o równości wynagrodzenia;

podwariant 2B — wspólna ocena wynagrodzeń dokonywana przez pracodawców i przedstawicieli pracowników;

podwariant 2C - sprawozdawczość dotycząca płacności w połączeniu ze wspólną oceną wynagrodzeń oraz

podwariant 2D - wzmocnienie sprawozdawczości w zakresie wynagrodzeń i wspólnej oceny wynagrodzeń tam, gdzie istnieją statystycznie istotne przesłanki wskazujące na nierówności w wynagradzaniu kobiet i mężczyzn oraz

wariant 3 — działania legislacyjne mające na celu ułatwienie wdrażania i egzekwowania istniejących ram prawnych (bez przejrzystości wynagrodzeń). Wariant ten przewiduje wyjaśnienie istniejących kluczowych pojęć „wynagrodzenia” i „pracy o takiej samej wartości”, lepszy dostęp do wymiaru sprawiedliwości i usprawnione mechanizmy egzekwowania.

Wariantem preferowanym jest połączenie w jednej nowej inicjatywie **podwariantu 1B** (wzmocnienie pozycji pracowników za pośrednictwem informowania o wynagrodzeniu przed zatrudnieniem i ustanowienia prawa do żądania informacji w trakcie zatrudnienia), **podwariantu 2D** (wzmocnienie sprawozdawczości w zakresie wynagrodzeń i, w przypadku zaistnienia statystycznie istotnych przesłanek wskazujących na nierówności w wynagradzaniu kobiet i mężczyzn, przeprowadzenie wspólnej oceny wynagrodzeń) oraz **wariantu 3**. Jest to najbardziej proporcjonalne i ukierunkowane rozwiązanie: pozwala osiągnąć cele ogólne i szczegółowe, równoważąc skuteczność i wydajność oraz uwzględniając brak „twardych danych” na temat skali problemu i obecnego pogorszenia koniunktury gospodarczej

spowodowanego pandemią COVID-19.

Planowany zestaw środków ustawodawczych ma na celu zapewnienie przejrzystości wynagrodzeń i struktury wynagrodzeń, wzmocnienie pozycji pracowników i rozwiązanie problemu systemowego zaniżania wartości pracy kobiet. Zapewni on pracownikom prawo dostępu do informacji potrzebnych im do przeprowadzenia oceny, czy są ofiarami dyskryminacji płacowej ze względu na płeć. Umożliwi również pracodawcom wykrywanie dyskryminacji i uprzedzeń w strukturach wynagrodzeń oraz przeciwdziałanie im. Wariant legislacyjny wiąże się z wyłączeniami, aby zrównoważyć prawo do równego wynagrodzenia z ewentualnymi obciążeniami powodowanymi przez różne środki i ich kosztami oraz ukierunkować środki tam, gdzie są one najbardziej potrzebne. Pracodawcy zatrudniający mniej niż 250 pracowników nie byłoby zobowiązani do dostarczania pracownikom z własnej inicjatywy okresowych informacji na temat wynagrodzenia, do składania sprawozdań na temat wynagrodzenia ani do dokonywania wspólnych ocen wynagrodzeń. W takich jednostkach prawa pracowników byłyby chronione prawem do żądania odpowiednich informacji na temat wynagrodzenia, w połączeniu ze wzmocnionym przeniesieniem ciężaru dowodu i lepszym dostępem do wymiaru sprawiedliwości. W pakiecie przewidziano również udoskonalone stosowanie kluczowych pojęć związanych z równością wynagrodzeń.

Jakie są opinie poszczególnych zainteresowanych stron? Jak kształtuje się poparcie dla poszczególnych wariantów?

Na potrzeby niniejszej oceny skutków oraz poprzedniej oceny unijnych ram prawnych dotyczących równości wynagrodzeń przeprowadzono szeroko zakrojone konsultacje z zainteresowanymi stronami.

Osoby prywatne biorące udział w konsultacjach zasadniczo wyraziły swoje poparcie. Jest to zgodne ze wskazaniami z badań opinii publicznej, np. z badania Eurobarometr przeprowadzonego w 2017 r.

Większość **pracodawców** wolałaby nadać priorytet środkom mającym na celu wyeliminowanie innych podstawowych przyczyn zróżnicowania wynagrodzenia ze względu na płeć. Uważają, że inicjatywa ta jest mniej skuteczna, jeżeli chodzi o osiągnięcie celu, jakim jest zmniejszenie zróżnicowania wynagrodzenia ze względu na płeć, a zatem generuje niepotrzebne koszty, zwłaszcza dla MŚP. Pracodawcy zwrócili uwagę na trudności w ocenie tego, co stanowi „pracę o takiej samej wartości”, oraz na problemy związane z ochroną danych. Odnieśli się oni również do autonomii partnerów społecznych oraz do konieczności zachowania istniejących narzędzi sprawozdawczości na szczeblu krajowym.

Związki zawodowe zasadniczo popierają tę inicjatywę i opowiadają się za jeszcze bardziej ambitnym podejściem, choć niektóre z nich kwestionują ją ze względu na zasadę pomocniczości.

Państwa członkowskie mają różne stanowiska, ale większość z nich popiera inicjatywę (zwłaszcza te, które wprowadziły już środki w zakresie przejrzystości).

C. Skutki wdrożenia preferowanego wariantu

Jakie korzyści przyniesie wdrożenie preferowanego wariantu lub – jeśli go nie wskazano – głównych wariantów?

Oprócz głównego celu, jakim jest egzekwowanie prawa podstawowego, środki w zakresie przejrzystości wynagrodzeń ułatwią przemianę kulturową w kwestiach równości płci i doprowadzą do lepiej skoncentrowanych i ukierunkowanych działań politycznych w tej dziedzinie. *W przypadku pracowników* przejrzystość wynagrodzeń zwiększa zadowolenie z pracy i zaangażowanie. Podnosi świadomość i umożliwia pracownikom, zwłaszcza kobietom, dochodzenie swoich praw w przypadku nieuzasadnionych różnic w wynagrodzeniach na poziomie indywidualnym oraz nierównego traktowania ze względu na płeć w kontekście ustalania wynagrodzenia i oceny pracy. *W przypadku pracodawców* wdrożenie przejrzystości wynagrodzeń przekłada się na skuteczniejsze zatrzymywanie pracowników, wyższą atrakcyjność i rentowność. *Społeczeństwo jako całość* odniesie korzyści z wyższego poziomu i (równie istotnego) lepszego postrzegania równości. Większa równość wynagrodzeń może zaowocować przydzielaniem większych środków i ich wykorzystaniem oraz zmniejszeniem dysproporcji, jak i przyczynić się do zrównoważonego rozwoju. Ogólnie rzecz biorąc, środki w zakresie przejrzystości wynagrodzeń mogą spowodować istotną zmianę zachowań. Skala korzyści zależeć będzie od poziomu zgodności z prawodawstwem i zakresu dalszych działań podejmowanych przez pracodawców.

Potencjalny wpływ pakietu środków hipotetycznie oszacowano jako obejmujący ogólny **spadek**

niewyjaśnionej części zróżnicowania wynagrodzenia ze względu na płeć o 3 punkty procentowe. Doprowadziłoby to do **obniżenia wskaźnika zagrożenia ubóstwem** w UE ze średnio 16,3 % do około 14,6 %, przy znacznych różnicach między państwami i rodzajami gospodarstw domowych. To z kolei doprowadziłoby do ogólnego wzrostu łącznych zarobków o 6,9 % oraz do ogólnego zmniejszenia nierówności w dochodach rynkowych i dochodach netto. Wskaźnik ubóstwa zmniejsza się głównie w przypadku **gospodarstw domowych osób samotnie wychowujących dzieci, z których 85 % stanowią kobiety.** Istnieje również **pozytywny wpływ na budżety krajowe:** dochody sektora instytucji rządowych i samorządowych z podatków bezpośrednich i składek na ubezpieczenia społeczne wzrosłyby o około 7,5 %, podczas gdy transfery socjalne (świadczenia pieniężne) spadłyby o około 0,4 %, głównie ze względu na spadek świadczeń uzależnionych od wysokości dochodów.

Jakie są koszty wdrożenia preferowanego wariantu lub – jeśli go nie wskazano – głównych wariantów?

Oczekuje się, że koszty **administracyjne** państw członkowskich (**w związku z transpozycją i egzekwowaniem przepisów**) będą ograniczone, podobnie jak koszty związane z monitorowaniem zgodności.

Pakiet wiązałby się z jednorazowymi kosztami **przestrzegania przepisów**, ponoszonymi przez pracodawców (oczekuje się, że wahałyby się one od niskich do umiarkowanych) oraz niższymi kosztami bieżącymi. Całkowite koszty dla każdego pracodawcy zostały oszacowane w następujący sposób:

- dostarczanie informacji o wynagrodzeniach przed zatrudnieniem – 0 EUR;
- odpowiadanie na indywidualne zapytanie o udzielenie informacji o wynagrodzeniu – 20 EUR (orientacyjnie – dla przedsiębiorstw każdej wielkości);
- obowiązkowe zgłaszanie średnich różnic w wynagrodzeniach kobiet i mężczyzn w podziale na kategorie pracowników – od 379–508 EUR do 721–890 EUR (dla przedsiębiorstw zatrudniających ponad 250 pracowników) oraz
- przeprowadzenie dodatkowej oceny (w razie potrzeby w przypadku przedsiębiorstw zatrudniających ponad 250 pracowników, w przypadku których sprawozdawczość w zakresie wynagrodzeń pozwala na wykrycie statystycznie istotnej różnicy w wynagrodzeniach) – od 1 180–1 724 EUR do 1 911–2 266 EUR na pracodawcę (oczekuje się zmniejszenia w kolejnych latach).

Całkowity koszt sprawozdawczości w zakresie wynagrodzeń dla UE wyniósłby 26–50 mln EUR, plus wszelkie dodatkowe koszty ewentualnej wspólnej oceny wynagrodzeń oraz zapytań o udzielenie informacji na temat wynagrodzeń, w zależności od skali dyskryminacji płacowej.

Jakie są skutki dla MŚP i konkurencyjności?

Pracodawcy zatrudniający mniej niż 250 pracowników są zwolnieni z dostarczania pracownikom z własnej inicjatywy informacji na temat wynagrodzenia, zgłaszania różnic w wynagrodzeniach i przeprowadzania warunkowej wspólnej oceny płac. Środki w zakresie sprawozdawczości dotyczącej wynagrodzeń i oceny wynagrodzeń miałyby zastosowanie do 0,2 % przedsiębiorstw w UE (stanowiących 33 % siły roboczej w UE). Każdy pracownik miałby jednak prawo zwrócić się o szczegółowe informacje o wynagrodzeniu, a każdy pracodawca byłby zobowiązany udzielić odpowiedzi.

Inicjatywa ta dotyczy przede wszystkim wdrożenia prawa podstawowego UE (prawa do równej płacy). Wraz z celami społecznymi UE cele te mają pierwszeństwo przed gospodarczym wymiarem prawa do równego wynagrodzenia¹. Jedynie spójne i kompleksowe ogólnounijne podejście może zapewnić równe warunki działania we wszystkich państwach członkowskich i uniemożliwić pracodawcom dążenie do nieuczciwej przewagi konkurencyjnej przez dyskryminację płacową.

Czy przewiduje się znaczące skutki dla budżetów i administracji krajowych?

Oczekuje się, że preferowany wariant będzie wiązał się z ograniczonymi kosztami wdrożenia w ujęciu ogólnym, a w szczególności dla administracji krajowych. Koszty mogą się różnić w zależności od

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

wsparcia, jakie państwa członkowskie zdecydują się zapewnić na zasadzie dobrowolności pracodawcom (np. specjalna infrastruktura informatyczna, zastąpienie sprawozdawczości płacowej sprawozdawczością opartą na danych administracyjnych, poradnictwo i szkolenia w zakresie neutralnych pod względem płci systemów oceny pracy i zaszeregowania).

Jednocześnie należy spodziewać się pozytywnych skutków, choć przedstawienie wiarygodnych szacunków ogólnych nie jest możliwe. Wyższe płace dla kobiet (które byłyby uzależnione od kwoty dyskryminacji płacowej skorygowanej w wyniku niniejszego wniosku) mogłyby doprowadzić do wzrostu dochodów sektora instytucji rządowych i samorządowych (wyższy pobór podatków dochodowych i składek na ubezpieczenie społeczne). Z drugiej strony wzrost średnich wynagrodzeń kobiet może zostać skompensowany przez wolniejszy wzrost wynagrodzeń mężczyzn o nieokreślonym skutku ogólnym. W zakresie, w jakim zmiany te miałyby zastosowanie w większym stopniu do pracowników o niższych wynagrodzeniach, może również nastąpić spadek transferów socjalnych (pieniężnych), spowodowany głównie obniżeniem świadczeń pieniężnych uzależnionych od wysokości dochodów (zob. sekcja dotycząca świadczeń powyżej).

Czy wystąpią inne znaczące skutki?

Nie wykryto potencjalnego **wpływu na środowisko**.

Proporcjonalność

Zasada proporcjonalności jest w pełni przestrzegana, ponieważ zakres środków różni się w zależności od wielkości pracodawcy, co pozwala uniknąć nadmiernych kosztów i obciążeń przy jednoczesnym poszanowaniu podstawowych praw pracowników. We wniosku uwzględniono brak „twardych danych” na temat dyskryminacji płacowej i pogorszenia koniunktury gospodarczej spowodowanego pandemią COVID-19. Planowane działania stanowią minimum niezbędne do skutecznego egzekwowania zasady równości wynagrodzeń we wszystkich państwach członkowskich.

D. Działania następce

Kiedy nastąpi przegląd przyjętej polityki?

Komisja zamierza dokonać przeglądu realizacji inicjatywy, aby ocenić, w jakim stopniu osiągnięto cele polityczne. **Ocena** ta powinna zostać przeprowadzona **8 lat** po terminie wdrożenia przepisów, w miarę możliwości w koordynacji z udostępnianiem danych dotyczących zróżnicowania wynagrodzenia ze względu na płeć (SES²), aby ułatwić wnikliwą ocenę praktyk i skutków we wszystkich państwach członkowskich.

² Unijne badanie struktury wynagrodzeń.