

Брюксел, 26.4.2017 г.
SWD(2017) 203 final

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

ОБОБЩЕНА ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

придружаващ

**Предложение за Директива на Европейския парламент и на Съвета
относно равновесието между професионалния и личния живот на родителите и
лицата, полагащи грижи, и за отмяна на Директива 2010/18/ЕС на Съвета**

{COM(2017) 253 final}
{SWD(2017) 202 final}

Обобщение
Оценка на въздействието, придружаваща документа, озаглавен „Ново начало с цел подпомагане на равновесието между професионалния и личния живот на родителите и лицата, полагащи грижи“
А. Необходимост от действия
Защо? Какъв е проблемът, който се решава?
Както е посочено в Пътната карта за настоящата инициатива¹, проблемът, за който се търси решение, е недостатъчната представеност на жените в областта на заетостта, дължаща се по-специално на липсата на равна подялба на отговорността за полагане на грижи и професионалните отговорности между родителите с деца или хората с нуждаещи се от грижи роднини. През 2015 г. разликата в заетостта на мъжете и жените (на възраст между 20 и 64 години) в ЕС е възлизала на 11,6 процентни пункта. Настоящата инициатива има за цел да се отстрани проблемът с недостатъчната представеност на жените на пазара на труда посредством отстраняване на една от основните причини за него, а именно неравномерното разпределение на отговорността за полагане на грижи между мъжете и жените. Неравнопоставеността между половете на пазара на труда е най-осезаема за родителите и лицата, носещи друг вид отговорност за полагане на грижи. Доказано е, че разликата в заетостта на мъжете и жените нараства значително след появата на деца. През 2015 г. средното равнище на заетост на жените с едно дете на възраст под 6 години е било с 8,8 процентни пункта по-ниско, отколкото това на жените, които нямат малки деца, а в няколко държави разликата е над 30 процентни пункта². Също така е много по-вероятно жените да поемат ролята на лица, полагащи неофициални грижи за възрастни роднини или други роднини, нуждаещи се от грижи, отколкото мъжете³. Една от основните причини за този проблем е неадекватната политика по отношение на равновесието между професионалния и личния живот. Доказано е, че недостатъчните възможности за вземане на отпуски с цел полагане на грижи за деца или за роднини, нуждаещи се от грижи, устройството на системата на отпуските, възпрепятстващо по-доброто поделение между мъжете и жените на отговорността за полагане на грижи, ограничените възможности за ползване на гъвкави схеми за работа, както и недостатъчните официални услуги за полагане на грижи увеличават предизвикателствата, с които се сблъскват жените в сферата на заетостта. Възпиращите икономически фактори (като например възпиращите фактори за втория работещ член на домакинството, които засягат най-вече жените) могат допълнително да засилят неравномерната подялба на отговорностите за полагане на грижи от жените и мъжете и да подействат като причина за задълбочаване на различията между половете в областта на заетостта.
Какво се очаква да бъде постигнато с настоящата инициатива?
Общата цел на политиката, към която е насочена настоящата инициатива, е да се отстрани проблемът с недостатъчното представяне на жените на пазара на труда и да се насърчи равенството между мъжете и жените по отношение на възможностите на пазара на труда

¹ Европейска комисия (2015 г.), *Пътна карта: „Ново начало за справяне с предизвикателствата на равновесието между професионалния и личния живот, пред които са изправени работещите семейства“*.

² Разликите в заетостта между половете възлизат на 24,7 процентни пункта сред лицата с едно дете на възраст под 6 години, на 25,6 процентни пункта сред лицата с две деца (по-малкото от които е на възраст под 6 години) и на 35,4 процентни пункта за лицата с три или повече деца.

³ Вж. например Европейска комисия (2013 г.) „Дългосрочни грижи в застаряващите общества“ (*Long term care in ageing societies*); Eurofound (2016 г.), „Разликата в заетостта на мъжете и жените: Предизвикателства и решения“ (*The Gender Employment Gap: Challenges and Solutions*).

посредством модернизиране на настоящата правна уредба на ЕС и на рамката на политиката на ЕС и адаптирането им към съвременния пазар на труда. Това ще позволи на родителите с деца или на работниците, които имат нуждаещ се от грижи роднина, да постигнат по-добро равновесие между полагането на грижи и професионалните си отговорности⁴.

Поради това специфичните цели на настоящата инициатива са определени, както следва:

- **подобряване на достъпа до схеми за постигане на равновесие между професионалния и личния живот**, като например отпуски и гъвкави схеми на работа;
- **увеличаване на използването от страна на мъжете на отпуски по семейни причини и гъвкави схеми на работа.**

Следва да се отбележи, че някои аспекти, свързани с проблема, който трябва да бъде решен, не са обхванати в настоящата оценка на въздействието. По отношение на предоставянето на официални услуги за полагане на грижи и възпиращите икономически фактори това се дължи на ограничената компетентност на ЕС в тези области. Предвид значителното им влияние върху третирания проблем, в инициативата би могло да се предвидят мерки за засилване на настоящите усилия в тези области, особено във връзка с мониторинга върху политиките на държавите членки в рамките на европейския семестър и с използването на финансиране от ЕС при официалните услуги за полагане на грижи.

Каква е добавената стойност от предприемането на действия на равнището на ЕС?

Действията на ЕС допринасят значително за преодоляване на предизвикателствата, посочени в определението на проблема.

На първо място, настоящата ситуация показва, че действията на ЕС оказват силно влияние върху нормативната уредба на държавите членки. В областта на политиката, обхваната от настоящата инициатива, само когато е въведено законодателство на ЕС (напр. във връзка с отпуски по майчинство и родителския отпуск), е налице и законодателство във всички държави членки. Когато в държавите членки са предвидени законови права, различията в продължителността и щедростта на условията в отделните държави членки биха могли да доведат до неравномерно ниво на правата, до неравносътна защита за гражданите на ЕС в Съюза и до разлики във функционирането на пазарите на труда. На второ място, прогнозите, основаващи се на наличната информация показват ясно, че само действия на нивото на ЕС ще гарантират постигането на достатъчен напредък във всички държави членки. Работодателите, и особено малките и средните предприятия, може да се колебаят да осигурят сами мерки за по-голямо уравнивене на професионалния и личния живот предвид краткосрочните разходи и административните тежести, които може да произтекат от това⁵. Възможно е държавите членки да се колебаят да вземат мерки за преодоляване на тази неефективност посредством регулиране в посочената сфера, тъй като може да виждат риск в това да поставят собствените си дружества в неизгодно положение спрямо дружествата от други държави членки. Като се има предвид, че значителна част от търговията на предприятията от ЕС се осъществява в рамките на Съюза, предприемането на действия на равнището на ЕС би могло да намали тези опасения и да създаде равнопоставени условия за конкуренция, като същевременно се отчете необходимостта да се избягват допълнителни тежести за предприятията, и по-специално за МСП, и се гарантира, че всички държави членки се движат в една и съща посока. Трето, намесата на равнището на ЕС би могла да смекчи тенденциите в някои държави членки за намаляване на разпоредбите във връзка с постигането на равновесие между професионалния и личния живот. В резултат на неотдавнашната криза политическите приоритети на държавите членки се различават и

⁴ Член 153, параграф 1, буква и) от ДФЕС: „равенство между мъже и жени по отношение на възможностите на пазара на труда и третирането при работа“.

⁵ ОИСП (2007 г.), „Babies and Bosses“ („Бebета и работодатели“).

вниманието на националните органи е фокусирано върху други въпроси (особено тези, които се очаква да доведат до краткосрочни ползи). На последно място, въпросите, свързани с постигането на равновесие между професионалния и личния живот и недостатъчното представителство на жените на пазара на труда, имат и ясно европейско хоризонтално измерение. Слабото участие на жените на пазара на труда пречи да се постигнат целите на ЕС във връзка с равенството между половете, борбата с бедността и подкрепата за повишаване на заетостта и постигането на растеж.

Б. Решения

Какви законодателни и незаконодателни варианти на политиката са разгледани? Има ли предпочитан вариант? Защо?

Бяха разгледани набор от незаконодателни и законодателни мерки в следните области: отпуск по майчинство, отпуск по бащинство, родителски отпуск, отпуск за лицата, полагащи грижи, и гъвкави схеми на работа.

След оценка на ефективността, ефикасността и съгласуваността на всеки от вариантите, беше определена предпочитана комбинация от варианти. Предпочитаната комбинация включва:

- Отпуск по майчинство: незаконодателни мерки за по-ефективно прилагане на действащото законодателство относно закрилата срещу уволнение, за повишаване на осведомеността относно уволнението на бременни жени и за предоставяне на насоки за политиката относно улесняването на успешния преход между отпуск по майчинство и заетост (включително помещения за кърмене и почивка).
- Отпуск по бащинство: въвеждане на индивидуално право на отпуск за 10 работни дни, плащането за което трябва да е поне равно на това за отпуск по болест.
- Родителски отпуск: индивидуално право на 4 месеца такъв отпуск без възможност той да бъде прехвърлян, плащането за който трябва да е поне равно на това за отпуск по болест и който да може да се взема за всяко дете на възраст до 12 години; право на гъвкаво ползване (работа на непълно работно време, работа „на парче“).
- Отпуск за лицата, полагащи грижи: въвеждане на индивидуално право на отпуск с продължителност 5 дни годишно, плащането за което да е поне равно на това за отпуск по болест.
- Гъвкави схеми на работа: право за родителите на деца на възраст до 12 години и лицата, полагащи грижи, да поискат гъвкавост на работното време, графика или работното място за определен период от време. Работодателят не е задължен да предостави исканата промяна.

Кой подкрепя различните варианти?

Синдикалните организации изразиха желанието си за законодателство на равнището на ЕС относно отпуска по бащинство и отпуска за лицата, полагащи грижи; за увеличаване на продължителността и заплащането на отпуска по майчинство, както и на свързаната с него закрила срещу уволнение; за право да се искат гъвкави схеми на работа; и за изменение на Директивата за родителския отпуск с цел удължаване на продължителността на отпуска и на частта от него, която не може да бъде прехвърляна, както и с цел въвеждане на заплащане за

отпуска.

Организациите на работодателите не подкрепят предприемането на по-нататъшни законодателни действия на ЕС.

Европейският парламент призова за удължаване на продължителността на родителския отпуск и за въвеждане на заплащане, както и за въвеждане на отпуск по бащинство и отпуск за лицата, полагащи грижи.

Много други заинтересовани страни също призоваха за повече законодателни и незаконодателни действия на ЕС в областта на равновесието между професионалния и личния живот.

В. Въздействие на предпочитания вариант

Какви са ползите от предпочитания вариант (ако има такъв; в противен случай — от основните варианти)?

Очакваните ползи от предпочитаната комбинация от варианти са обобщени, както следва:

— Физически лица: разпоредбите относно отпуските и гъвкавите схеми на работа следва да окажат положително въздействие върху установяването на равновесие между професионалния и личния живот на родителите и лицата, полагащи грижи, и върху благоденствието им, върху поделянето между мъжете и жените на отговорностите по полагане на грижи и участието на жените на пазара на труда, както и да доведат до намаляване на риска от бедност за жените и децата.

— Дружества: чрез увеличаване на заетостта сред жените комбинацията от варианти ще предостави възможност на работодателите да се възползват от по-широк кръг от таланти и квалифицирани работници, а по-доброто уравновесяване на професионалния и личния живот на родителите и лицата, полагащи грижи, ще доведе до увеличение на производителността на работещите. Разпоредбите относно отпуските и гъвкавите схеми на работа ще доведат в периода 2015—2055 г. до намаляване на разходите за заместване (със 100 млрд. EUR) и на отсъствията от работа (което ще доведе до печалба от 23 млрд. EUR) (ННС).

— Държавно управление и социално осигуряване: за периода 2015—2055 г. комбинацията от варианти ще доведе до намаляване на плащанията на обезщетения за безработица (+18 млрд. EUR), увеличение на данъчните приходи (+381 млрд. EUR) и намаляване на разходите за здравеопазване (с 2 млрд. EUR) (ННС).

— Схемите за работа от разстояние, като част от осигуряването на гъвкави схеми на работа, също биха могли да окажат положително въздействие върху средата.

— Очаква се също така комбинацията от варианти да окаже положително въздействие върху БВП (838,8 млрд. EUR в ННС за периода 2015—2055 г.), заетостта (> 1,5 млрд. през 2050 г.), работната сила (> 1,4 млрд. през 2050 г.) и реалните доходи (120 млрд. EUR през 2050 г.).

Какви са разходите за предпочитания вариант (ако има такъв; в противен случай — за основните варианти)?

За периода 2015—2055 г. прогнозните разходи (по нетна настояща стойност) за предпочитаната комбинация от варианти се обобщават, както следва:

— Дружества: Комбинацията от варианти ще доведе до разходи за адаптиране (3 млрд. EUR), административни разходи (109 млрд. EUR), разходи, произтичащи от плащане на обезщетения (27 млрд. EUR), разходи за набиране на персонал (7 млрд. EUR) и разходи, произтичащи от загуба на производство (144 млрд. EUR).

— Държавно управление и социално осигуряване: очакваните разходи произтичат главно от плащанията на обезщетения (14 млрд. EUR за държавното управление и 41 млрд. EUR за партньорите по социалното осигуряване) и административни разходи (1 млрд. EUR за държавното управление и 258 млн. EUR за партньорите по социалното осигуряване).

— Според оценката няма да има пряко отрицателно въздействие върху физическите лица,

макроикономическите показатели или околната среда.
Какви ще са последиците за предприятията, МСП и микропредприятията?
Не се предвиждат специални изключения за МСП. Общият размер на произтичащите от вариантите разходи за микропредприятията представлява малка част от общия оборот на тези предприятия (под 1 % от оборота в повечето държави и под 3 % във всички държави) и е много близо до равнището на разходите съгласно базовия сценарий. Поради това вариантите на политиката не влияят непропорционално върху дейността на МСП.
Ще има ли значимо отражение върху националните бюджети и администрации?
Както бе посочено по-горе, някои от вариантите ще имат по-голямо отражение върху националните бюджети и администрации от други. Предпочитаните варианти за отпуска по бащинство и родителския отпуск водят до известни разходи за държавното управление, произтичащи от плащанията за обезщетения и от административните разходи за обработването на молбите. Тези варианти обаче оказват същевременно положително въздействие върху заетостта сред жените, водят до повишаване на данъчните приходи, както и до увеличаване на реалните доходи, потреблението и общия БВП. Според предвижданията предпочитаните варианти за отпуска за лицата, полагащи грижи, и гъвкавите схеми на работа ще доведат до ползи за държавното управление.
Ще има ли други значителни въздействия?
Всички варианти ще улеснят упражняването на правата, признати в член 33 от Хартата на основните права на Европейския съюз, в който изрично се упоменава съчетаването на семейния и професионалния живот.
Г. Последващи действия
Кога ще се извърши преглед на политиката?
Комисията ще извърши преглед и ще изготви оценка на функционирането и въздействието на законодателните предложения пет години след изтичането на срока за транспониране и ще изготви доклад относно изпълнението. Освен това тя ще продължи да извършва редовен мониторинг по отношение на заетостта на жените и разпоредбите на държавите членки относно равновесието между професионалния и личния живот, включително в рамките на европейския семестър.