



EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 26.4.2017
SWD(2017) 203 final

ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE

RESUME AF KONSEKVENSANALYSEN

Ledsagedokument til

Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv

**om balance mellem arbejdsliv og privatliv for forældre og omsorgspersoner og om
ophævelse af Rådets direktiv 2011/18/EU**

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

Resumé
Konsekvensanalyse - Ledsagedokument til "Et initiativ til støtte for balance mellem arbejdsliv og privatliv for erhvervsaktive forældre og omsorgspersoner".
A. Behov for handling
Hvorfor? Hvad er problemstillingen?
Som anført i køreplanen for dette initiativ¹ er det problem, som skal løses, kvinders underrepræsentation på arbejdsmarkedet, særlig som følge af den ulige kønsfordeling af omsorgs- og arbejdsforpligtelser mellem forældre med børn eller arbejdstagere med omsorgskrævende pårørende. I 2015 var den kønsbetingede forskel i beskæftigelsesfrekvens (20-64 år) i EU på 11,6 procentpoint. Det forsøges med initiativet at løse problemet med kvinders underrepræsentation på arbejdsmarkedet ved at tage fat i en af hovedårsagerne, som er den ulige fordeling af omsorgsforpligtelser mellem kvinder og mænd. Kønsbetingede forskelle på arbejdsmarkedet er størst for forældre og personer med andre omsorgsforpligtelser. Det er blevet påvist, at den kønsbetingede forskel i beskæftigelsesfrekvensen er betydeligt større blandt personer med børn. I 2015 var beskæftigelsesfrekvensen blandt kvinder med ét barn på under 6 år i gennemsnit 8,8 procentpoint lavere end blandt kvinder uden små børn, og i nogle medlemsstater var denne forskel på over 30 procentpoint². Kvinder er ligeledes langt mere tilbøjelige end mænd til at påtage sig rollen som uformel omsorgsperson for ældre eller omsorgskrævende pårørende³. Én af hovedårsagerne til dette problem er en utilstrækkelig politik til opnåelse af balance mellem arbejdsliv og privatliv. Utilstrækkelige muligheder for at tage orlov for at passe børn/omsorgskrævende pårørende, udformningen af orlovsordningerne, der hindrer en bedre fordeling af omsorgsforpligtelserne mellem kvinder og mænd, begrænsede muligheder for at gøre brug af fleksible arbejdsordninger og utilstrækkelige formelle omsorgstjenester har alle vist sig at forværre kvinders beskæftigelsesmæssige udfordringer. Økonomiske disincitament (f.eks. disincitamentene for sekundære forsørgere, der overvejende rammer kvinder) kan yderligere styrke den ulige fordeling af omsorgsforpligtelser mellem kvinder og mænd og fungere som drivkraft i den kønsbetingede forskel i beskæftigelsesfrekvensen.
Hvilke resultater forventes der af initiativet?
Det overordnede politiske mål med dette initiativ er at tackle kvinders underrepræsentation på arbejdsmarkedet og fremme ligestilling mellem mænd og kvinder, for så vidt angår deres muligheder på arbejdsmarkedet, ved at modernisere EU's nuværende retlige og politiske ramme og tilpasse den til nutidens arbejdsmarked. Dette vil gøre det muligt for forældre med børn eller arbejdstagere med omsorgskrævende pårørende at opnå en bedre balance mellem omsorgs- og arbejdsforpligtelser⁴. De specifikke mål i dette initiativ er derfor defineret som følger: • at forbedre adgangen til ordninger, der har til formål at opnå balance mellem arbejdsliv

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

² De kønsbetingede forskelle i beskæftigelsesfrekvensen er 24,7 procentpoint blandt forældre med ét barn på under 6 år, 25,6 procentpoint blandt forældre med to børn (hvoraf den yngste er under 6 år) og 35,4 procentpoint for forældre med tre børn eller derover.

³ Jf. f.eks. Europa-Kommissionen (2013): *Long term care in ageing societies*; Eurofound (2016): *The Gender Employment Gap: Challenges and Solutions*.

⁴ EUF-traktatens artikel 153, stk. 1: "lige muligheder for mænd og kvinder på arbejdsmarkedet og ligebehandling i arbejdet".

og privatliv - såsom orlov og fleksible arbejdsordninger

- at fremme mænds anvendelse af familierelateret orlov og fleksible arbejdsordninger.

Det bør bemærkes, at visse aspekter af det problem, der skal løses, ikke er omfattet af denne konsekvensanalyse. Problemerne med udbud af formelle omsorgstjenester og økonomiske disincitament er en følge af EU's begrænsede beføjelser på disse områder. I betragtning af deres betydelige indvirkning på det problem, der ønskes løst, kunne initiativet indeholde foranstaltninger til forbedring af den nuværende indsats på disse områder, navnlig med hensyn til overvågningen af medlemsstaternes politikker i det europæiske semester og anvendelsen af EU-midler i forbindelse med formelle omsorgstjenester.

Hvad er merværdien ved at handle på EU-plan?

EU's indsats har en stærk merværdi i forbindelse med de udfordringer, der er nævnt i problemformuleringen.

For det første viser den nuværende situation, at EU's indsats har stor indflydelse på medlemsstaternes retlige rammer. På det politikområde, der er omfattet af dette initiativ, er det kun, når der findes EU-lovgivning (f.eks. om barsels- og forældreorlov), at der er indført lovgivning i hver enkelt medlemsstat. Når medlemsstaterne har lovfæstede rettigheder, kunne forskelle mellem medlemsstaterne med hensyn til varigheden og omfanget af betingelserne føre til ubalance i rettighedsniveauet, en ulige beskyttelse af EU-borgerne i EU og forskelle i den måde, arbejdsmarkedet fungerer på. For det andet viser prognoser på grundlag af de foreliggende oplysninger klart, at kun en indsats på EU-plan vil sikre, at der sker tilstrækkelige fremskridt i alle medlemsstater. Arbejdsgivere, navnlig små og mellemstore virksomheder, kan være tilbageholdende med selv at indføre foranstaltninger med henblik på at skabe større balance mellem arbejdsliv og privatliv på grund af de kortsigtede omkostninger og administrative byrder, dette kan medføre⁵. Medlemsstaterne kan tøve med at rette op på sådanne mangler gennem regulering på dette område, fordi de måske ser en risiko for at stille deres egne virksomheder dårligere end virksomheder i andre medlemsstater. I betragtning af, at en betydelig procentdel af EU-virksomhedernes handel foregår inden for EU, kunne en indsats på EU-plan afhjælpe disse problemer, skabe ensartede konkurrencevilkår og samtidig tage højde for behovet for at undgå yderligere byrder for virksomhederne, navnlig SMV'erne, og sikre, at alle medlemsstater bevæger sig i samme retning. For det tredje kunne en indsats på EU-plan afhjælpe tendenserne i visse medlemsstater til at begrænse bestemmelserne til opnåelse af balance mellem arbejdsliv og privatliv. Som følge af den nylige krise varierer de politiske prioriteter medlemsstaterne imellem, og der er andre spørgsmål (navnlig dem, der forventes at medføre fordele på kort sigt), som tiltrækker sig de nationale myndigheders opmærksomhed. Og endelig er der en klar europæisk horisontal dimension af de spørgsmål, der vedrører balancen mellem arbejdsliv og privatliv og kvinders underrepræsentation på arbejdsmarkedet. Kvinders lave arbejdsmarkedsdeltagelse udgør en hindring for EU's mål med hensyn til ligestilling, bekæmpelse af fattigdom og støtte til beskæftigelse og vækst.

B. Løsninger

Hvilke lovgivningsmæssige og ikkelovgivningsmæssige løsninger er overvejet? Foretrækkes en bestemt løsning frem for andre? Hvorfor?

En række ikkelovgivningsmæssige og lovgivningsmæssige foranstaltninger er blevet overvejet på følgende områder: barselsorlov, fædreorlov, forældreorlov, omsorgsorlov og fleksible

⁵ OECD (2007) *Babies and Bosses*.

arbejdsordninger.

Efter en vurdering af effektiviteten af og sammenhængen i hver løsningsmodel, blev der identificeret en foretrukken kombination af løsningsmuligheder. Den foretrukne kombination omfatter:

- Barselsorlov: ikke-lovgivningsmæssige foranstaltninger til at forbedre håndhævelsen af gældende lovgivning om beskyttelse mod opsigelse, øge bevidstheden om opsigelse af gravide kvinder og give politiske retningslinjer for at fremme en vellykket overgang mellem barselsorlov og beskæftigelse (herunder faciliteter og pauser til amning).
- Fædreorlov: indførelse af en individuel ret til 10 arbejdsdage mindst til samme sats som sygedagpenge.
- Forældreorlov: individuel ret til 4 måneder, som ikke kan overdrages, mindst til samme sats som sygedagpenge, for hvert barn på op til 12 år; mulighed for fleksibel brug af orlov (dvs. orlov opdelt i flere perioder eller på deltid).
- Omsorgsorlov: indførelse af en individuel ret til 5 dage om året mindst til samme sats som sygedagpenge.
- Fleksible arbejdsordninger: ret for forældre til børn på op til 12 år og omsorgspersoner til at anmode om fleksible arbejdstider eller fleksibelt arbejdssted i en bestemt periode. Arbejdsgiveren er ikke forpligtet til at bevilge den ønskede ændring.

Hvem støtter hvilken løsning?

Fagforeningerne har tilkendegivet deres ønske om lovgivning på EU-plan om fædreorlov og omsorgsorlov, en forøgelse af varigheden af, lønnen for og beskyttelsen mod opsigelse i forbindelse med barselsorlov, ret til at anmode om fleksible arbejdsordninger og ændring af direktivet om forældreorlov for at forlænge orlovens varighed og den periode, som ikke kan overdrages, samt for at indføre betaling under orloven.

Arbejdsgiverorganisationerne er ikke positivt stemt for yderligere lovgivningsmæssige EU-tiltag.

Europa-Parlamentet har opfordret til en forlængelse af forældreorloven og indførelse af betaling samt til indførelse af fædreorlov og omsorgsorlov.

Mange andre aktører har også slået til lyd for yderligere lovgivningsmæssige og ikke-lovgivningsmæssige EU-tiltag på området for balance mellem arbejdsliv og privatliv.

C. Den foretrukne løsnings virkninger

Hvilke fordele er der ved den foretrukne løsning (hvis en bestemt løsning foretrækkes – ellers fordelene ved de vigtigste af de mulige løsninger)?

De forventede fordele ved den foretrukne kombination af løsningsmodeller opsummeres som følger:

- Enkeltpersoner: Bestemmelserne om orlov og fleksible arbejdsordninger burde have en positiv indvirkning på forældres og omsorgspersoners balance mellem arbejdsliv og privatliv og deres velfærd, fordelingen af omsorgsforpligtelser mellem kvinder og mænd samt kvinders deltagelse på arbejdsmarkedet og burde føre til en mindsket risiko for fattigdom hos kvinder og børn.

- Virksomheder: Ved at øge kvinders beskæftigelse ville kombinationen af løsningsmodeller give arbejdsgiverne mulighed for at udnytte en større pulje af dygtige og kvalificerede medarbejdere, og ved at øge balancen mellem arbejdsliv og privatliv for forældre og omsorgspersoner ville dette føre til en stigning i arbejdstagernes produktivitet. Bestemmelserne om orlov og fleksible arbejdsordninger vil føre til et fald i omkostningerne til erstatningspersonale (på 100 mia. EUR) og i fravær fra arbejdet (hvilket vil medføre en gevinst på 23 mia. EUR) i perioden 2015-2055 (i nettonutidsværdi).

- Centralregeringer og social sikring: Kombinationen af løsningsmodeller ville føre til en nedgang i udbetalingen af arbejdsløshedsunderstøttelse (+ 18 mia. EUR), en stigning i skatteindtægterne (+ 381 mia. EUR) og et fald i sundhedsudgifterne (med 2 mia. EUR) i perioden 2015-2055 (i

nettonutidsværdi).

- Distancearbejde som led i bestemmelsen om fleksible arbejdsordninger kunne også have en positiv indvirkning på miljøet.
- Kombinationen af løsningsmodeller forventes også at have en positiv indvirkning på BNP (838,8 mia. EUR i nettonutidsværdi 2015-2055) og på beskæftigelsen (> 1,5 mia. i 2050), arbejdsstyrken (> 1,4 mia. i 2050) og realindkomsterne (120 mia. EUR i 2050).

Hvilke omkostninger er der ved den foretrukne løsning (hvis en bestemt løsning foretrækkes – ellers omkostningerne ved de vigtigste af de mulige løsninger)?

I perioden 2015-2055 opsummeres de anslåede omkostninger (i nettonutidsværdi) af den foretrukne kombination af løsningsmodeller som følger:

- Virksomheder: Kombinationen af løsningsmodeller vil føre til tilpasningsomkostninger (3 mia. EUR), administrationsomkostninger (109 mia. EUR), omkostninger som følge af udbetaling af ydelser (27 mia. EUR), udgifter til ansættelse (7 mia. EUR) og omkostninger som følge af produktionstab (144 mia. EUR).
- Centralregeringer og socialsikringsordninger: De forventede omkostninger skyldes hovedsagelig udbetaling af ydelser (14 mia. EUR for centralregeringer og 41 mia. EUR for socialsikringspartnere) og administrationsomkostninger (1 mia. EUR for centralregeringer og 258 mio. EUR for socialsikringspartnere).
- Vurderingen afslører ingen direkte negativ indvirkning på enkeltpersoner, makroøkonomiske tal eller på miljøet.

Hvordan påvirker den foretrukne løsning virksomhederne, herunder de små og mellemstore virksomheder og mikrovirksomhederne?

Der påtænkes ingen særlige undtagelser for SMV'er. De samlede omkostninger til løsningsmodellerne for mikrovirksomheder tegner sig for en lille del af virksomhedernes samlede omsætning (under 1 % af omsætningen i de fleste lande og under 3 % i alle lande) og er meget tæt på omkostningsniveauet i referencescenariet. Derfor påvirker løsningsmodellerne ikke i uforholdsmæssig høj grad SMV'ernes resultater.

Vil den foretrukne løsning få væsentlige virkninger for de nationale budgetter og myndigheder?

Som beskrevet ovenfor vil nogle løsningsmodeller have større indvirkning på de nationale budgetter og myndigheder end andre. De foretrukne løsningsmodeller for fædreorlov og forældreorlov medfører visse omkostninger for centralregeringerne som følge af udbetaling af ydelser og administrationsomkostninger til behandling af ansøgninger. Når det er sagt, har disse løsningsmodeller også positive indvirkninger på kvinders beskæftigelse, øgede skatteindtægter, stigende realindkomster og forbrug og det samlede BNP. De foretrukne løsningsmodeller for omsorgspersoners orlov og fleksible arbejdsordninger anslås til at udgøre fordele for centralregeringerne.

Vil den foretrukne løsning få andre væsentlige virkninger?

Alle løsningsmodeller ville fremme udøvelsen af de rettigheder, der anerkendes i artikel 33 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, som specifikt henviser til forening af familie- og arbejdsliv.

D. Opfølgning

Hvornår vil politikken blive revideret?

Kommissionen vil revidere og evaluere anvendelsen og virkningerne af lovgivningsforslagene fem år efter fristen for gennemførelsen og udarbejde en gennemførelsesrapport.

Kommissionen vil også fortsætte med regelmæssigt at overvåge kvinders beskæftigelse og medlemsstaternes bestemmelser til opnåelse af balance mellem arbejdsliv og privatliv, herunder i det europæiske semester.

