

SL

SL

SL



KOMISIJA EVROPSKIH SKUPNOSTI

Bruselj, 3.10.2008
SEC(2008) 2595

DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE,

priložen

osnutku predloga

DIREKTIVE EVROPSKEGA PARLAMENTA IN SVETA

**o spremembi Direktive 92/85/EGS o uvedbi ukrepov za spodbujanje izboljšav na
področju varnosti in zdravja pri delu nosečih delavk in delavk, ki so pred kratkim rodile
ali dojijo**

Povzetek ocene učinka

{COM(2008) 637}
{SEC(2008) 2596}

1. UVOD

Enakost med spoloma je eden glavnih ciljev Evropske unije, ki ga je treba doseči s politikami Unije¹, načrt Komisije za enakost med moškimi in ženskami (2006–2010)² pa poudarja, da mora biti udeleženosť žensk in moških na trgu dela uravnovežena. Enakost med spoloma je bil prav tako cilj **evropske strategije zaposlovanja** od njenega začetka novembra 1997. Politike za podporo usklajevanju poklicnega, zasebnega in družinskega življenja, katerega pomembnost je zdaj široko priznana, so postale gospodarska nujnost, saj demografski pritiski in pritiski konkurence vedno bolj poudarjajo potrebo po optimizaciji udeleženosť na trgu dela. Poleg tega je med stopnjo plodnosti in udeleženosť na trgu dela pozitivna korelacija. V državah članicah z višjo stopnjo plodnosti je tudi stopnja zaposlenosti žensk višja.

V **načrtu za enakost med moškimi in ženskami (2006–2010)** je navedenih šest prednostnih nalog, na prvem mestu je doseganje enake ekonomske neodvisnosti žensk in moških. Usklajevanje dela z zasebnim in družinskim življenjem, ki je prav tako med prednostnimi nalogami, neposredno prispeva k ekonomski neodvisnosti.

Evropski parlament je redno pozival k izboljšavam obstoječe zakonodaje Skupnosti na področju porodniškega in starševskega dopusta³: maja 2008 je v svojih predlogih za spremembo smernic za zaposlovanje zahteval določbo o shemah starševskega in drugega dopusta⁴.

Tudi **evropski socialni partnerji** imajo na področju usklajevanja pomembno vlogo. Marca 2005 so sprejeli okvir ukrepov na področju enakosti med spoloma, katerega prednostna naloga je bila med drugim podpirati ravnotežje med poklicnim in zasebnim življenjem.

Komisija je pripravila oceno učinka na podlagi zakonodajnih možnosti za izboljšanje usklajevanja, opisanih v dokumentu z druge stopnje posvetovanja s socialnimi partnerji iz leta 2007⁵. Socialni partnerji so julija 2008 potrdili, da so pripravljeni začeti pogajalski postopek iz člena 139 ES o reviziji direktive o starševskem dopustu. Zato je Komisija obseg tega predloga omejila na porodniški dopust, saj so socialni partnerji potrdili, da ga ne nameravajo obravnavati v svojih pogajanjih. Kljub temu ocena učinka obravnava vse možnosti in ne le spremembe pogojev porodniškega dopusta.

2. DOKAZI IN POSVETOVANJE

Komisija se je z evropskimi socialnimi partnerji posvetovala na dveh stopnjah, leta 2006 in leta 2007. V odgovor na drugo stopnjo posvetovanja so se štirje socialni partnerji⁶ odločili vzpostaviti skupno delovno skupino v okviru evropskega socialnega dialoga, ki bo pregledala okvirni sporazum o starševskem dopustu, priložen Direktivi 96/34/ES. Julija 2008 so se odločili začeti uradna pogajanja o starševskem dopustu v skladu s členom 138 ES.

¹ Člen 2 in člen 3(2) Pogodbe ES.

² COM(2006) 92.

³ Na primer: Resolucija 2003/2129(INI), P5_TA(2004)0152), točka 26.

⁴ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2008-0207+0+DOC+XML+V0//EN&language=EN>.

⁵ http://ec.europa.eu/employment_social/social_dialogue/docs/reconciliation2_en.pdf.

⁶ ETUC, BUSINESSEUROPE, CEEP in UEAPME.

Komisija je decembra 2007 države članice pozvala, naj zberejo informacije o zakonodaji na področju ureditve vseh vrst dopusta, povezanega z družino, in opredelijo svoja stališča glede možnosti spremembe te zakonodaje.

Posvetovalni odbor za enake možnosti žensk in moških⁷ je 3. julija 2008 s pisnim postopkom sprejel mnenje o uvedbi novih vrst dopusta (očetovski, posvojiteljski dopust in dopust za nego vzdrževanih družinskih članov)⁸. Komisija se je posvetovala tudi z nekaterimi evropskimi NVO, ki so v vprašalniku podale svoja mnenja o možnostih spremembe in nadomestitve obstoječe zakonodaje o ureditvi dopusta v zvezi z usklajevanjem.

Komisija je decembra 2007 pri skupini ECORYS⁹ naročila zunanjo študijo stroškov in prednosti možnosti za izboljšave določb o usklajevanju dela z zasebnim in družinskim življenjem. Mreža nacionalnih pravnih strokovnjakov za enakost med spoloma je pripravila poročilo o nacionalnih ukrepih v zvezi s pravicami med nosečnostjo ter porodniškim, starševskim in očetovskim dopustom v državah članicah in poročilo o nacionalnih ukrepih za prožne vzorce dela¹⁰.

3. VELJAVNI PRAVNI OKVIR

Dopust iz družinskih razlogov in z njim povezane pravice obravnavata dve direktivi, in sicer Direktiva 92/85/EGS¹¹ (v nadaljnjem besedilu „direktiva o porodniškem dopustu“) iz leta 1992 in Direktiva 96/34/ES¹² (v nadaljnjem besedilu „direktiva o starševskem dopustu“) iz leta 1996. Ti direktivi določata, da je mati upravičena do najmanj 14 tednov porodniškega dopusta, ki je plačan vsaj toliko kot bolniški dopust, vsak od staršev pa je upravičen do treh mesecev neplačanega starševskega dopusta, ki ga je v mnogo državah članicah možno prenesti na drugega starša. Veljavne določbe ne določajo niti trajanja in podrobnih pogojev posvojiteljskega dopusta niti pravice do očetovskega dopusta in dopusta za nego vzdrževanih družinskih članov.

Politika omogočanja usklajevanja je v državah članicah zelo različna. Določbe o porodniškem dopustu se gibljejo med 14 in 52 tedni, plačila pa med 55 % (spodnja meja) in 100 % (ni omejeno). Določbe o starševskem dopustu pa navajajo dopust od treh mesecev do treh let. Morebitno nadomestilo se izplačuje za obdobje 15 dni do 2 let. Dolžina posvojiteljskega dopusta se giblje med 10 dni in enakim obdobjem kot za starševski dopust. Nekatere države ne zagotavljajo nobenega nadomestila, druge pa približno enako kot za starševski dopust. V številnih državah članicah pravica do očetovskega dopusta ne obstaja. Kjer obstaja, traja od enega do 10 dni. V nekaterih državah članicah je del starševskega dopusta rezerviran za očete. V nekaterih državah članicah ni nadomestila, druge zagotavljajo pavšalno nadomestilo do 100 % plače. Nekatere države članice ne zagotavljajo nobenih pravic do dopusta za nego vzdrževanih družinskih članov. Dolžina dopusta za nego invalidnega ali bolnega otroka se giblje med 2 in 10 dni, v nekaterih primerih ga je možno koristiti tudi za druge sorodnike. V

⁷ Med njegovimi člani so predstavniki iz držav članic, organov za enakost, socialnih partnerjev in NVO.
⁸ http://ec.europa.eu/employment_social/gender_equality/docs/2008/opinion_newforms_en.pdf.

⁹ http://ec.europa.eu/employment_social/gender_equality/legislation/new_legislation_en.html.

¹⁰ Podrobnosti na: http://ec.europa.eu/employment_social/gender_equality/legislation/bulletin_en.html.

¹¹ Direktiva Sveta 92/85/EGS z dne 19. oktobra 1992 o uvedbi ukrepov za spodbujanje izboljšav na področju varnosti in zdravja pri delu nosečih delavk in delavk, ki so pred kratkim rodile ali dojijo (UL L 348, 28.11.1992, str. 1).

¹² Direktiva Sveta 96/34/ES z dne 3. junija 1996 o okvirnem sporazumu o starševskem dopustu, sklenjenem med UNICE, CEEP in ETUC (UL L 145, 19.6.1996, str. 4).

nekaterih državah članicah je ta dopust plačan v obliki pavšalnega zneska, določenega na podlagi stopnje, ki se uporablja za bolniški dopust, ali druge stopnje.

3. OPREDELITEV PROBLEMA

Na ravni EU je potrjeno, da je treba sprejeti ukrepe za usklajevanje, da bi zagotovili, da ženskam in moškim ne bo treba več izbirati med polnim zasebnim in družinskim ali poklicnim življenjem. Ti ukrepi bodo tako ženskam kot moškim omogočili, da se bodo na tem področju lahko dejansko svobodno odločali, zlasti pa bi lahko pripomogli k višji stopnji zaposlenosti in nižji stopnji nezaposlenosti žensk. Lahko bi tudi zmanjšali segregacijo zaradi spola na trgu dela in odpravili razlike v plačah med spoloma. Vendar tudi kjer so bile vzpostavljene različne prilagodljive možnosti za podporo usklajevanju, te možnosti dejansko več uporabljajo ženske kot moški, bolj iz ekonomske nujnosti kot svobodne izbire.

Kljub povečanju udeležnosti žensk na trgu dela, je **razlika v plačah** od 2003 do 2007 ostala nespremenjena, in sicer 15 %, od leta 2000 pa se je znižala za eno samo odstotno točko¹³. Razlika v plačilu v določeni meri izhaja iz težav, ki jih imajo ženske z usklajevanjem poklicnih in zasebnih obveznosti. Pomemben dejavnik, ki vpliva na udeležnost žensk na trgu dela, je razpoložljivost varstva otrok. Možnosti **varstva otrok** so v državah članicah nezadostne in niso vedno prilagojene potrebam družin¹⁴. Le na Danskem in Portugalskem je za več kot 30 % otrok, mlajših od treh let, zagotovljeno več kot 30 ur uradnega otroškega varstva na teden. Poleg tega ženske prevzemajo večino odgovornosti **skrbni za starejše**.

Otroci močno vplivajo na **udeležnost žensk na trgu dela**. Posledično je bila stopnja zaposlenosti žensk z vzdrževanimi otroki leta 2007 le 65,5 %, v primerjavi z 91,7 % moških, torej več kot 26 odstotnih točk razlike. Leta 2007 se je stopnja zaposlenosti žensk starih med 20 in 49 let, ko so dobile otroke, znižala za 12 odstotnih točk, medtem ko se je stopnja zaposlenosti moških zvišala za sedem točk. Zaradi družinskih obveznosti je verjetnost, da se bodo odločile za **krajši delovni čas**, pri ženskah višja kot pri moških. To slabo vpliva na njihove poklicne možnosti in plače. Poleg tega so matere (in očetje) majhnih otrok **na trgu dela diskriminirani, očetje pa se redko odločijo za starševski dopust**. Vendar dokler se bodo matere raje odrekale udeležnosti na trgu dela kot očetje in uveljavljale pravice do starševskega dopusta, bodo delodajalci na splošno ženske obravnavali kot manj predane svoji karieri kot moški in bodo manj vlagali v poklicne možnosti žensk.

4. OSNOVNI SCENARIJ

Če se na ravni EU ne sprejme nov ukrep, se bodo veljavne direktive ES še naprej uporabljale, ohranili pa se bodo tudi sedanji programi in cilji. Nekateri, a ne vse države članice, so podrobno opisale nacionalne predpise za ukrepe za boljše usklajevanje. Lizbonski cilji se bodo ocenili leta 2010, v okviru evropske strategije zaposlovanja pa se bodo določili nove smernice in cilji. Načrt za enakost med ženskami in moškimi bo leta 2010 potekel, a se bo delo evropskih socialnih partnerjev nadaljevalo.

Velika razlika med stopnjo udeležnosti žensk z otroki na trgu dela in stopnjo udeležnosti moških z otroki na trgu dela bo kljub temu ostala. Države članice bodo potrebovale večjo

¹³ Definicija, ki jo uporablja Eurostat: „Razlika v plačilu med spoloma je navedena kot razlika med povprečnim bruto urnim zaslužkom plačanega zaposlenega moškega in plačane zaposlene ženske kot odstotek povprečnega bruto urnega zaslužka plačanih zaposlenih moških.“

¹⁴ Glej nedavno poročilo *Storitve otroškega varstva*, Platenga/Remery, 2008.

udeleženosť žensk na delovnom trhu, ne le za reševanje problema staranja prebivalstva ampak tudi za konkurenčnost na svetovni ravni. Večja udeleženosť žensk je torej ključna. Države članice potrebujejo tudi stalno stopnjo rodnoti, da se bodo lahko spoprijele z demografskim izzivom. V državah, kjer je stopnja zaposlenosti žensk visoka (kot so Finska, Švedska, Danska, Nizozemska in Združeno kraljestvo), je tudi stopnja plodnosti precej nad povprečjem¹⁵. V veliki meri so v teh državah tudi politike usklajevanja najučinkovitejše.

5. MOŽEN ODZIV POLITIK EU

Cilj je povečati stopnjo zaposlenosti žensk z otroki ter zmanjšati neravnotežje med spoloma in diskriminacijo z boljšo ponudbo možnosti, izboljšanjem pogojev za koriščenje dopusta, povezanega z družino, in zagotavljanjem finančne podpore med tem dopustom.

Obravnavale so se številne možnosti, ki so pripeljale do ugotovitve, da je treba ukrepati, ker je Komisija v načrtu za enakost med ženskami in moškimi boljše možnosti usklajevanja opredelila kot eno od prednostnih nalog, poleg tega pa so jo zainteresirane strani pozvale, naj na tem področju naredi več. Nezakonodajni ukrepi (na primer izmenjava dobre prakse in pobud socialnih partnerjev) se bodo v vsakem primeru nadaljevali, kot tudi drugi ukrepi za povečanje stopnje zaposlenosti žensk. EU mora sprejeti nadaljnje ukrepe za spodbujanje zaposlenosti žensk in jim omogočati, da izkoristijo vse svoje zmožnosti in sposobnosti. Ker so med dejanskimi in želenimi zaposlitvenimi vzorci še vedno velike razlike, se zdi očitno, da si ženske na splošno želijo delati več. Torej so možnosti za povečanje udeleženosť žensk na trgu dela velike.

Tako se je izbira zožila na naslednje možnosti: nobenega ukrepa na ravni EU, razširjanje dobre prakse, sprememba pravil o porodniškem dopustu (Direktiva 92/85/EGS), sprememba pravil o starševskem dopustu (Direktiva 96/34/ES), oblikovanje podrobnejših določb za posvojiteljski dopust in uvedba dveh novih vrst dopusta, in sicer očetovskega in dopusta za nego vzdrževanih družinskih članov.

6. OCENJEVANJE MOŽNOSTI

Vsaka možnost se je ocenila glede na to, koliko izpolnjuje cilje, in v primerjavi z osnovnim scenarijem. Izkazalo se je, da možnost „nobenega novega ukrepa“ ugotovljenih težav ne bi rešila. „Razširjanje dobre prakse“ bi pomagalo pri doseganju boljšega ravnotežja med delom in zasebnim življenjem.

Kar zadeva porodniški dopust, bi stopnja nadomestila v višini 100 % prejšnje plače in štiritedensko podaljšanje dopusta pomenilo pomembno in koristno podporo za boljše usklajevanje. Enako velja za klavzulo o pravici, da ženske po porodniškem dopustu lahko zaprosijo za gibljev delovni čas. Cilji bi bili izpolnjeni, razen zmanjšanja razlik med spoloma pri ženskah in moških, ki vzamejo z družino povezan dopust.

Kar zadeva starševski dopust, je bilo ocenjeno, da bi bila podaljšanje starševskega dopusta za en mesec in zagotovitev nadomestila v višini 66 % prejšnje plače za podporo usklajevanju koristna, če bi oba starša vzela vsaj en mesec starševskega dopusta. Ker bi bil starševski dopust plačan, bi to očete spodbudilo, da bi vzeli vsaj en mesec starševskega dopusta, pravica do katerega bi bila sicer izgubljena. Tovrstne določbe so se v nordijskih državah izkazale za zelo učinkovite.

¹⁵ Ibid. str. 18.

Kar zadeva posvojiteljski dopust, je bila prilagoditev določb, da bodo čim bolj podobne določbam, ki urejajo starševski dopust, ocenjena kot obetavna iz istih razlogov kot za spremembo ureditve starševskega dopusta.

Zagotovitev desetdnevnega očetovskega dopusta je bila ocenjena kot posebno koristna, saj bi več očetov spodbudila, da bi vzeli starševski dopust. V skladu s predhodnimi izkušnjami v drugih državah članicah bodo očetje dopust, povezan z družino, vzeli le, če bo stopnja nadomestila med očetovskim dopustom blizu njihove plače. Zato ta možnost predvideva nadomestilo v višini vsaj 66 % plače.

Uvedba enega meseca dopusta za nego vzdrževanih družinskih članov (vključno z otroki, starejšimi od 8 let), je bila ocenjena kot koristna, ker ženskam (in moškim) omogoča, da v času, ko skrbijo za vzdrževanega družinskega člana, ostanejo zaposleni.

7. SKLEPNA UGOTOVITEV

Sklepna ugotovitev poročila o oceni učinka je, da bi bili pravno zavezujoči ukrepi na ravni Skupnosti najboljši instrument, da bi dosegli zastavljene cilje. Ocenjene spremembe ureditev porodniškega in starševskega dopusta bi bile skupaj z uvedbo novih/drugih vrst dopusta zelo koristen sklop ukrepov za zagotavljanje boljšega usklajevanja. Vendar glede na to, da se bodo o starševskem dopustu pogajali socialni partnerji, Komisija ne bi smela vlagati predlogov v zvezi z njim in bi morala upoštevati, da bi lahko pogajanja socialnih partnerjev vključevala tudi nove oblike dopusta. Glede na okoliščine je zaenkrat edini izvedljiv ukrep predlog o spremembi ureditve porodniškega dopusta.