

BG

BG

BG



КОМИСИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ

Брюксел, 16.10.2008
SEC(2008) 2595

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

Документ, придружаващ

проект на предложение

**за директива на Европейския парламент и на Съвета за изменение на
Директива 92/85/ЕИО на Съвета за въвеждане на мерки за насърчаване
подобряването на безопасността и здравето по време на работа на бременни
работнички и на работнички родилки или кърмачки (Десета специална директива
по смисъла на член 16, параграф 1 от Директива 89/391/ЕИО)**

Обобщение на оценката на въздействието

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

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Равенството между половете е една от основните цели на Европейския съюз, която трябва да бъде постигната чрез всички политики на Съюза¹, като в документа на Комисията Пътна карта за равенство между жените и мъжете (2006—2010 г.)² е подчертана необходимостта мъжете и жените да участват в еднаква степен на пазара на труда. Равенството между половете е цел и на **Европейската стратегия за заетост (ЕСЗ)** от създаването ѝ през ноември 1997 г. Политиките за подкрепа на съвместяването на професионалния, личния и семейния живот, чиято важност е вече широко призната, станаха икономически императив със засилването на демографския и конкурентния натиск, които все по-ясно подчертават необходимостта от оптимизиране на участието на пазара на труда. Освен това съществува положителна корелация между раждаемостта и участието на пазара на труда: в държавите-членки, в които раждаемостта е по-висока, има също и повече трудово заети жени.

В **Пътната карта за равенство между жените и мъжете (2006—2010 г.)** са зададени шест приоритета за действие, първият от които е постигането на еднаква степен на икономическа независимост за жените и мъжете. Друг приоритет — съвместяването на професионалния, личния и семейния живот — допринася пряко за постигането на първия.

Европейският парламент систематично призовава към подобряване на съществуващото законодателство на Общността относно отпуска по майчинство и родителския отпуск³: в предложението си от май 2008 г. за изменение на насоките за заетостта той призова за осигуряване на схеми за предоставяне на отпуск за отглеждане на дете и други видове отпуски⁴.

Европейските социални партньори също имат важна роля в областта на съвместяването. През март 2005 г. те приеха Рамка за действие по отношение на равенството между половете, като един от приоритетите е действие за поддържане на равновесието професионален—личен живот.

Комисията подготви настоящата оценка на въздействието въз основа на законодателните варианти за подобряване на съвместяването, очертани по време на втория етап на консултациите през 2007 г. със европейските социални партньори⁵. През юли 2008 г. социалните партньори потвърдиха намерението си да започнат преговорната процедура, предвидена в член 139 от Договора за ЕО относно преразглеждането на директивата за родителския отпуск. Поради това Комисията ограничи обхвата на настоящото предложение до отпуска по майчинство, след като социалните партньори потвърдиха, че не възнамеряват да засегнат тази тема по време на преговорите помежду си. Оценката на въздействието обаче обхваща всички

¹ Член 2 и член 3, параграф 2 от Договора за ЕО.

² COM(2006) 92.

³ Например Резолюция 2003/2129(INI), P5_TA(2004)0152), точка 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.

варианти, а не само този, който включва изменение на условията за отпуски по майчинство.

2. ДАННИ И КОНСУЛТАЦИИ

Комисията се консултира с европейските социални партньори на два етапа през 2006 и 2007 г. В отговор на втория етап на консултациите, четири социални партньора⁶ решиха да създадат съвместна работна група в контекста на европейския социален диалог, която да преразгледа рамковото споразумение относно родителския отпуск, приложено към Директива 96/34/ЕО. През юли 2008 г. те решиха да започнат официални преговори относно родителския отпуск в съответствие с член 138 от Договора за ЕО.

През декември 2007 г. Комисията проведе консултации с държавите-членки, за да събере информация за законодателството относно всички форми на отпуск по семейни причини и да се запознае с възгледите им относно вариантите за неговото изменение.

На 3 юли 2008 г. Консултативният комитет за равните възможности на жените и мъжете⁷ прие чрез писмена процедура становище относно въвеждането на нови форми на отпуск (отпуск по бащинство, отпуск за осиновяване и „синовен“ отпуск за полагане на грижи за член на семейството на издръжка)⁸. Комисията също се консултира с помощта на въпросници с няколко европейски неправителствени организации за възгледите им относно вариантите за изменение и допълнение на съществуващото законодателство относно уредбата на отпуските във връзка със съвместяването.

През декември 2007 г. Комисията възложи на групата ECORYS външно проучване относно разходите и ползите при различните варианти за подобряване на разпоредбите в областта на съвместяването на служебния, личния и семейния живот⁹. Мрежата от национални правни експерти в областта на равенството между половете също представи доклад за националните мерки относно бременността, майчинството и родителските и бащинските права в държавите-членки, както и доклад за оценка на националните мерки относно гъвкавото работно време¹⁰.

3. ДЕЙСТВАЩА ПРАВНА РАМКА

В две директиви е засегната темата за отпуски по семейни причини и свързаните права, а именно Директива 92/85/ЕИО¹¹ (наричана по-долу „Директива за отпуски по

⁶ ЕКП (Европейска конфедерация на профсъюзите, BUSINESSEUROPE, CEEP (Европейски център на предприятията с държавно участие) и UEAPME (Европейска асоциация на занаятчиите, малките и средни предприятия).

⁷ Сред членовете са представители на държавите-членки, на органите по въпросите на равенството, на социалните партньори и неправителствени организации.

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 Подробности на адрес:

¹¹ http://ec.europa.eu/employment_social/gender_equality/legislation/bulletin_en.html.

Директива 92/85/ЕИО на Съвета от 19 октомври 1992 г. за въвеждане на мерки за насърчаване подобряването на безопасността и здравето по време на работа на бременни работнички и на работнички родилки или кърмачки (ОВ L 348, 28.11.1992 г., стр. 1).

майчинство“) и Директива 96/34/ЕО¹² (наричана по-долу „Директива за родителския отпуск“), които бяха приети съответно през 1992 и 1996 г. Посочените директиви предвиждат правото на отпуск по майчинство от най-малко 14 седмици, платен поне на равнището на обезщетението за отпуск по болест, както и тримесечен неплатен родителски отпуск за всеки родител, който в много държави-членки може да бъде прехвърлен на другия родител. Съществуващите разпоредби не определят нито продължителността, нито точните условия на отпуска за осиновяване, нито правото на отпуск по бащинство или на „синовен“ отпуск (отпуск за полагане на грижи за членове на семейството на издръжка).

Между държавите-членки съществуват явни различия по отношение на политиката за улесняване на съвместяването. Разпоредбите относно отпуска по майчинство варират между приблизително 14 и 52 седмици, като размерът на обезщетението варира между 55 % (до определена горна граница) и 100 % (без горна граница). Разпоредбите относно родителския отпуск включват правото на отпуск в диапазона от три месеца до три години. Обезщетението, когато е предвидено такова, се предоставя за период, вариращ от 15 дни до две години. Правото на отпуск за осиновяване варира от 10 дни до същия период, както при родителския отпуск. В някои държави-членки не се предвижда обезщетение, а в други е предвидено обезщетение, подобно на това за родителския отпуск. В редица държави-членки не съществува право на отпуск по бащинство. Когато съществува такова право, то обхваща периоди, вариращи от един до 10 дни. В някои държави-членки част от родителския отпуск е определен за бащите. В някои държави-членки не е предвидено никакво заплащане, в други е предвидено заплащане по плоска ставка, достигаща 100 %. В някои държави-членки не са предвидени никакви разпоредби за право на „синовен“ отпуск. Продължителността варира между два и 10 дни в случая на дете с увреждания или болно дете, а в някои случаи и за други роднини. В някои държави-членки този вид отпуск се заплаща с еднократна сума съгласно размерите, приложими при болест, или други размери.

3. ОПРЕДЕЛЯНЕ НА ПРОБЛЕМА

На равнището на ЕС вече е призната необходимостта да се гарантира посредством политиките относно съвместяването, че жените и мъжете не са принудени да избират между пълноценния личен, семеен или професионален живот. Такъв вид политики могат да дадат на жените и на мъжете действителна свобода на избора в тази област и по-специално могат да доведат до по-висока заетост и по-ниска безработица сред жените. Те могат също така да намалят половата сегрегация на пазара на труда и да премахнат разликата в заплащането между половете. Дори обаче когато са налице различни видове гъвкава организация на работното време в подкрепа на съвместяването, те се използват в действителност много повече от жените, отколкото от мъжете, по причини на икономическа принуда, а не по свободен избор.

Въпреки увеличеното участие на жените на пазара на труда, **разликата в заплащането** се запази на 15 % между 2003 и 2007 г., а считано от 2000 г. е намаляла само с един

¹² Директива 96/34/ЕО на Съвета от 3 юни 1996 г. относно рамковото споразумение за родителския отпуск, сключено между Съюза на конфедерациите на индустриалците и на работодателите в Европа (UNICE), Европейския център на предприятията с държавно участие (СЕЕР) и Европейската конфедерация на профсъюзите (ЕКП) (ОВ L 145, 19.6.1996 г., стр. 4).

пункт¹³. Тази разлика в заплащането се дължи до някъде на проблемите, пред които са изправени жените при съвместяването на професионалните и личните задължения. Един от важните фактори, влияещи върху участието на жените на пазара на труда, е предлагането на услуги за грижи за децата. **Детските заведения** в държавите-членки не са достатъчно на брой и не винаги са адаптирани към семейните нужди¹⁴. Единствено в Дания и Португалия се предлагат повече от 30 часа на седмица формални услуги за грижи за над 30 % от децата на възраст под три години. Жените носят също основната отговорност за **полагането на грижи за възрастните хора**.

Влиянието на решението за отглеждане на деца върху **участието на жените на пазара на труда** е огромно. Така през 2007 г. процентът на заетост при жените, които отглеждат деца, беше само 65,5 % срещу 91,7 % при мъжете, т.е. разлика от повече от 26 пункта. През 2007 г. процентът на заетост при жените на възраст между 20 и 49 години намаля с около 12 процентни пункта след като им се родиха деца, докато този при мъжете нарасна с около седем пункта. Семейните отговорности означават, че е по-вероятно жените да работят на **частично работно време** в сравнение с мъжете. Освен това съществува **дискриминация на пазара на труда**, насочена срещу майките (и бащите) с малки деца и **нисък процент на ползване на родителски отпуск от страна на бащите**. Все пак докато майките, а не бащите, са тези, които жертват участието си на пазара на труда, когато им се родят деца, и се ползват от разпоредбите относно родителския отпуск, работодателите по принцип ще продължат да гледат на жените като на по-малко отдадени на кариерите си в сравнение с мъжете и е по-малко вероятно да инвестират в създаването на възможности за кариера на жените.

4. ИЗХОДЕН ВАРИАНТ

Ако не бъде предприето ново действие на равнище ЕС, действащите в момента директиви на ЕС ще останат в сила и ще бъдат запазени съществуващите програми и цели. Някои, но не и всички държави-членки ще разполагат с подробни национални правни разпоредби относно мерките за по-добро съвместяване. През 2010 г. ще бъде извършена оценка на Лисабонските цели и ще бъдат определени нови насоки и цели съгласно ЕС3. Сроктът на приложение на Пътната карта за равенство между жените и мъжете ще изтече през 2010 г., но европейските социални партньори ще продължат работата си.

Ще се запази обаче значителната разлика в участието на пазара на труда на жените с деца и това на мъжете с деца. Държавите-членки ще се нуждаят от участието на повече жени на пазара на труда, не само за да решат проблемите на застаряващото общество, но и поради съображения, свързани с конкурентоспособността на световно равнище. Поради това по-голямото участие на жените е жизнено важно. Държавите-членки ще се нуждаят също от стабилно ниво на раждаемостта, ако искат да се справят с демографското предизвикателство. Онези от тях, в които нивото на заетост при жените е високо (като Финландия, Швеция, Дания, Нидерландия и Обединеното кралство), разполагат също с доста над средните нива на раждаемост¹⁵. В голяма степен

¹³ Определение, използвано в Евростат: Разликата в заплащането между половете се изразява в разликата между средното брутно почасово възнаграждение за мъжете и за жените като процент от средното брутно почасово възнаграждение за мъжете.

¹⁴ Вж. неотдавнашния доклад *Предоставянето на услуги за грижи за децата*, Platenga/Remery, 2008 г.

¹⁵ Пак там, стр. 18.

посочените държави-членки разполагат и с най-ефективни политики относно съвместяването.

5. ВЪЗМОЖНИ ОТГОВОРИ НА ПОЛИТИКАТА НА ЕС

Целите са да се реши проблемът с нивото на заетост на жените с деца и да се намалят неравновесието между половете и половата дискриминация посредством увеличаване на предлаганите възможности, подобряване на условията за ползване на отпуск по семейни причини и осигуряване на финансова подкрепа по време на отпуска по семейни причини.

Разгледани бяха голям брой възможности преди да се стигне до заключението, че бездействието не е приемлив вариант, поради това, че Комисията определи уреждането на по-доброто съвместяване за един от приоритетите си от Пътната карта за равенство между жените и мъжете и основни заинтересовани лица я призоваха да направи повече в тази област. Използването на незаконодателни мерки (например обмяната на добри практики и инициативи на социалните партньори) ще продължи при всички случаи, както и на други мерки за увеличаване на нивото на заетост при жените. ЕС трябва да предприеме по-нататъшни мерки за насърчаване на заетостта при жените и да им даде възможност да използват пълния си потенциал и способности. Поради това че продължават да съществуват големи различия между действителната и желаната структура на заетостта, изглежда е явно, че жените като цяло желаят да работят повече. Поради това съществува голям потенциал за увеличаване на участието на жените на пазара на труда.

Така вариантите се сведоха до следните: непредприемане на действия на равнище ЕС, разпространяване на добри практики, изменение на правилата за отпуск по майчинство (Директива 92/85/ЕИО), изменение на правилата за родителски отпуск (Директива 96/34/ЕО), създаване на по-конкретни разпоредби относно отпуска за осиновяване и въвеждане на две нови форми на отпуск — отпуск по бащинство и „синовен“ отпуск.

6. ОЦЕНЯВАНЕ НА ВАРИАНТИТЕ

Всеки от вариантите беше оценен от гледна точка на това доколко постига целите и в сравнителен план с изходния вариант. Стана ясно, че вариантът на „бездействие“ не би решил установените проблеми. Вариантът „разпространяване на добри практики“ би бил от полза при постигането на по-добро равновесие между служебния и личния живот.

Що се отнася до отпуска по майчинство, заплащане на ниво 100 % от предишната заплата и удължаване на отпуска с четири седмици биха предоставили смислена и ценна подкрепа от гледна точка на по-доброто съвместяване. Същото се отнася до клауза, предоставяща право за искане на гъвкаво работно време след завръщане от отпуск по майчинство. Целите биха били постигнати, с изключение на намаляването на разликата между жените и мъжете при ползването на отпуск по семейни причини.

Що се отнася до родителския отпуск, беше преценено, че увеличаването му с един месец и осигуряването на заплащане от 66 % от предишната заплата осигуряват ценна подкрепа при съвместяването, ако и двамата родители ползват поне един месец родителски отпуск. Предвид заплащането на родителския отпуск, бащите биха били

стимулирани да ползват поне месец родителски отпуск, което право иначе би било загубено. Разпоредби от подобен вид се оказаха много ефективни в скандинавските страни.

Що се отнася до отпуска за осиновяване, адаптирането на разпоредбите доколкото е възможно към тези, уреждащи родителския отпуск, беше оценено като обещаващо по същите причини, поради които се цели изменение в уредбата на родителския отпуск.

Осигуряването на отпуск по бащинство от 10 дни беше оценено като особено полезно от гледна точка на поощряването на повече бащи да ползват родителски отпуск. Съгласно натрупания в други държави-членки опит, бащите ще ползват отпуск по семейни причини само ако нивото на заплащане по време на отпуска по бащинство е тясно свързано с размера на техните заплати. Поради това при този вариант се предвижда заплащане, равно на поне 66 % от работната заплата.

Осигуряването на едномесечен „синовен“ отпуск за полагане на грижи за член на семейството на издръжка (включително деца над осемгодишна възраст) беше оценено като полезно от гледна точка на подпомагането на жените (или мъжете) да запазят работното си място докато се грижат за член на семейството на издръжка.

7. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Заключението на доклада за оценка на въздействието е, че правно обвързващите мерки на равнище Общност биха били най-добрият инструмент за постигане на поставените цели. Комбинацията от промени в подложената на оценка правна уредба на отпуск по майчинство и родителския отпуск и въвеждането на нови/други форми на отпуск би представлявала много полезен набор от мерки за постигането на по-добро съвместяване. Въпреки това, тъй като предстоят преговори на социалните партньори относно родителския отпуск, Комисията следва да се въздържа от представянето на предложения относно родителския отпуск и следва да вземе предвид, че преговорите на социалните партньори биха могли да включват новите форми на отпуск. При тези обстоятелства, единствената приложима към момента мярка е предложение за изменение на правната уредба на отпуска по майчинство.