



Съвет на
Европейския съюз

Брюксел, 5 октомври 2022 г.
(OR. en)

13189/22

ECOFIN 962
UEM 241
FIN 1028
CON 98
EMPL 375
SOC 549

ПРИДРУЖИТЕЛНО ПИСМО

От:	Генералния секретар на Европейската комисия, подписано от г-жа Martine DEPREZ, директор
Дата на получаване:	28 септември 2022 г.
До:	Генералния секретариат на Съвета
№ док. Ком.:	COM(2022) 494 final
Относно:	СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, СЪВЕТА, ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ И КОМИТЕТА НА РЕГИОНИТЕ По-добро оценяване на разпределителното въздействие на политиките на държавите членки

Приложено се изпраща на делегациите документ COM(2022) 494 final.

Приложение: COM(2022) 494 final



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 28.9.2022 г.
COM(2022) 494 final

**СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, СЪВЕТА,
ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ И КОМИТЕТА
НА РЕГИОНИТЕ**

**По-добро оценяване на разпределителното въздействие на политиките на
държавите членки**

{SWD(2022) 323 final}

Съобщение на Комисията

По-добро оценяване на разпределителното въздействие на политиките на държавите членки

Основаното на факти създаване на политики е от решаващо значение за осигуряването на успешни политики и за надеждността на действията на политиките. По-специално, оценките на въздействието позволяват да се направи информиран избор на политики, а оценките на разпределителното въздействие помагат да се разбере как те биха могли да повлияят на различни групи от населението. Това е особено важно, тъй като Европейският съюз и неговите държави членки се стремят към социално справедлив цифров и екологичен преход и са изправени пред предизвикателства, свързани с нарастващите разходи за издръжката на живота поради руската агресивна война в Украйна.

Уникалната социална пазарна икономика на Европа е в основата на нейния просперитет. В своите политически насоки председателят Фон дер Лайен подчерта колко е важно никой да не бъде изоставен при цифровия и екологичния преход. Тя също така подчерта приноса на Европейския стълб на социалните права, провъзгласен от Европейския парламент, Съвета и Комисията през 2017 г., с който се определят 20 принципа за силна социална Европа, която е справедлива и приобщаваща и осигурява равни възможности.

На Социалната среща на върха в Порто през май 2021 г. лидерите на ЕС приветстваха целта за извеждане на поне 15 милиона души от бедността и социалното изключване до 2030 г., представена от Комисията в Плана за действие на Европейския стълб на социалните права, в съответствие с Програмата на ООН до 2030 г. за устойчиво развитие¹. Само една година след Социалната среща на върха държавите — членки на ЕС, се ангажираха да постигнат национални цели за колективно постигане на тази цел. Успоредно с това, в рамките на плана за действие, нови инициативи на равнището на ЕС имат за цел да допринесат за намаляване на неравенствата по отношение на доходите, включително Директивата относно минималната работна заплата и предложението за препоръка на Съвета относно схемите за минимален доход.

Бедността и неравенството по отношение на доходите са сравнително ограничено явление в ЕС според международните стандарти, а бедността и социалното изключване са намалели през последното десетилетие, въпреки че неравенството по отношение на доходите се е увеличило за хората с по-ниски доходи след рецесията в периода 2008—2012 г. Действията, предприети от ЕС и националните правителства (включително схемите за временно подпомагане на заетостта и автоматичните стабилизатори), смекчиха социално-икономическото сътресение от кризата, свързана с COVID-19, и предотвратиха по-нататъшното увеличаване на неравенството. Въпреки това

¹ Цели за устойчиво развитие 1 и 10. [Програма до 2030 г. за устойчиво развитие](#).

пандемията оказа непропорционално отрицателно въздействие върху жените и някои групи като младите хора, нискоквалифицираните работници и хората с увреждания.

Докато Европа се възстановява от пандемията от COVID-19, социалното сближаване може да бъде засегнато от текущите събития. Неоправданото и непровокирано нахлуване на Русия в Украйна доведе до голяма икономическа несигурност, особено по отношение на енергийните доставки и цените на храните. Има риск високата инфлация да влоши положението на домакинствата с ниски доходи и на други групи в неравностойно положение, а несигурността във веригата на доставките може да се отрази на заетостта в определени сектори.

ЕС и неговите държави членки работят за смекчаване на икономическите последици от войната. За да се прекрати използването в Европа на руски изкопаеми горива, в плана REPowerEU на Комисията са предложени няколко варианта: енергоспестяване, диверсифициране на енергийните доставки и ускоряване на внедряването на енергията от възобновяеми източници с цел замяна на изкопаемите горива в домовете, промишлеността и в производството на електроенергия. Планът на Комисията „Да пестим газ за безпроблемна зима“ има за цел да ускори постепенното премахване на руските изкопаеми горива и да намали потреблението на газ в ЕС, като същевременно се обръща специално внимание на уязвимите потребители. Освен това предложенията на Комисията за спешна намеса на европейските енергийни пазари имат за цел да се справят с неотдавнашните драстични увеличения на цените и да намалят натиска, който те оказват върху домакинствата и предприятията в целия ЕС. За да противодействат на бързо нарастващите цени на храните и енергията, държавите членки приеха мерки, предназначени да смекчат въздействието на инфлацията върху домакинствата, по-специално върху най-уязвимите.

Изменението на климата и цифровизацията също се очаква да окажат въздействие върху разпределението на доходите и неравенствата. Екологичният преход има потенциала да създаде до 1 милион допълнителни работни места до 2030 г.² и 2 милиона до 2050 г.³, както и да подобри качеството на работните места, но отражението му върху пазара на труда може да варира в зависимост от секторите, регионите, степента на урбанизация (градска/селска), необходимите умения или видовете работни места. Европейският зелен пакт и пакетът „Подготвени за цел 55“ представят средносрочния отговор на ЕС за справяне с изменението на климата и интегрират социалното измерение в създаването на политики от самото начало. За да постигнат целите на ЕС в областта на енергетиката и климата за 2030 г., държавите членки са изготвили интегрирани национални планове в областта на енергетиката и климата, които се актуализират редовно. Те също така се ангажираха с приемането на всеобхватна политика за справедлив преход към неутралност по отношение на климата. В препоръката на Съвета относно гарантирането на справедлив преход към

² Според Съобщението на Комисията „План във връзка с целта в областта на климата за 2030 г.“, COM/2020/562 final и SWD(2020)176 final: прогнози, базирани на E-QUEST, като се използва сценарий за „по-ниско данъчно облагане на нискоквалифицирания труд“, т.е. при допускане за „целенасочено намаляване на данъчното облагане на труда, което стимулира предлагането на нискоквалифицирана работна ръка чрез по-високи нетни заплати, като същевременно се намаляват разходите на фирмите за нискоквалифицирана работна ръка, като по този се постига по-висока обща заетост“.

³ Въз основа на оценката на въздействието „Чиста планета за всички“ от 2018 г., в прегледа на заетостта и социалното развитие в Европа от 2019 г. се отчита потенциално увеличение на работните места с около 2 милиона до 2050 г.

неутралност по отношение на климата⁴ се определят конкретни насоки за държавите членки за решаване на съответните въпроси на заетостта и социалните аспекти, свързани с прехода, включително чрез анализиране на разпределителното въздействие на мерките на политиката, като същевременно се използват пълноценно възможностите за финансиране. Комисията също така представи своята визия за цифровата трансформация на Европа до 2030 г. и предложи цифров компас за цифровото десетилетие на ЕС⁵. Основните цифрови умения за всички и възможността работната сила да придобива специализирани умения в областта на информационните и комуникационните технологии заемат важно място, както и значението на преквалификацията и повишаването на квалификацията, за да се предотврати задълбочаването на цифровото разделение между нискоквалифицираните и висококвалифицираните работници.

Неотдавнашни проучвания показват, че социалното неравенство тревожи най-силно европейците (следвано от заетостта, проблемите на околната среда и изменението на климата)⁶, а на равнището на ЕС най-много е нараснала загрижеността по отношение на повишаването на цените/инфлацията и издръжката на живота⁷. Още преди пандемията над 80 % от гражданите на ЕС искаха техните национални правителства да предприемат допълнителни мерки за намаляване на неравенствата по отношение на доходите⁸. Голямото неравенство по отношение на доходите може да има вредни ефекти за икономическия растеж и да застраши социалното сближаване⁹, излагайки на риск модела на социалната пазарна икономика, и по този начин да подкопае европейските ценности. Все повече нараства безпокойството от неравенствата по отношение на доходите и липсата на социална справедливост не само за лицата, изложени на риск от бедност или социално изключване, но и за повечето хора със средни доходи.

За да се гарантира, че описаните по-горе дългосрочни тенденции и краткосрочни сътресения няма да задълбочат съществуващите неравенства, е наложително да се подобри качеството на създаването на политики чрез по-добра оценка на разпределителното въздействие на съществуващите и новите политики и реформи. При тяхното разработване от съществено значение е да се разбере въздействието им върху различните социално-икономически групи и различните географски райони. Това е необходимо, за да се насочат по-добре политиките и да се смекчат техните възможни неблагоприятни ефекти, за да се постигнат целите за намаляване на бедността до 2030 г. и да се гарантира устойчив, приобщаващ и справедлив преход.

В настоящото съобщение се дават насоки на държавите членки как най-добре да извършват оценките на разпределителното въздействие по отношение на доходите на

⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/ALL/?uri=COM:2021:801:FIN>

⁵ Цифровото десетилетие е ориентираната към бъдещото стратегическа визия на Европейската комисия за развитието на цифровата икономика и трансформацията на европейските предприятия до 2030 г. Планът, представен от Европейската комисия на 9 март 2021 г., има за цел да подкрепи постигането на проспериращо цифрово бъдеще за всички.

⁶ Специално проучване на Евробарометър „Бъдещето на Европа“ от януари 2022 г.

⁷ Април 2022 г. стандартно проучване Евробарометър.

⁸ Специално проучване на Евробарометър 471 [Справедливост, неравенство и разлики между поколенията, април 2018 г. — Проучване на Евробарометър \(europa.eu\)](#)

⁹ Вж. Организация за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР) (2015 г.), *Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising* (Разделени сме: Защо неравенството продължава да расте).

различните социално-икономически групи¹⁰ и да ги включват в процесите на създаване на политики. В него се определя процесът за по-нататъшно разработване на съществуващите методологии съвместно с държавите членки и се представя подкрепата, която Комисията може да предостави на държавите членки¹¹.

Концепцията за оценките на разпределителното въздействие

Оценката на въздействието е процес, при който се събират факти в подкрепа на създаването на политики¹². Оценките на разпределителното въздействие (ОРВ) включват анализ, обикновено количествен, за оценяване на разпределителните ефекти на политиките (реформи, инвестиции и т.н.) по отношение на доходите на различни групи от населението. ОРВ предоставят полезна информация и помагат на създателите на политики да избират между различни варианти за реформи. ОРВ също така могат да помогнат да се идентифицира необходимостта от разработване на съпътстващи мерки за защита на уязвимите групи от потенциалните отрицателни въздействия на определени политики и да предоставят ценна информация за калибриране на тези мерки.

Техниките за ОРВ могат да се използват за получаване на количествени оценки на въздействието на реформи в областта на данъците, социалната закрила и социалното приобщаване, а също така за предоставяне на индикации за въздействието на реформи в областта на публично предоставяните услуги в натура. Важността на равния достъп до услуги в натура, като здравеопазването и образованието, беше подчертано по време на пандемията от COVID-19¹³. Мониторингът на преразпределителните ефекти на обезщетенията в натура би допринесъл за оползотворяване на техния потенциал за смекчаване и намаляване на бедността и може също така да допринесе за изготвянето на по-всеобхватни ОРВ.

С ОРВ може да се определи количествено как конкретни политики и реформи ще се отразят на доходите на различни групи преди тяхното изпълнение. Те могат също така да помогнат за установяване в детайли на цената на реформите (включително чрез разглеждане на различни варианти) и разработване на корективни мерки. Оценките, извършени след като мерките са започнали да се изпълняват, допринасят за оценяването на мерките, след като данните вече са налични, като показват дали е необходимо да се предприемат допълнителни мерки или да се коригират реформите. ОРВ често се изготвят като част от подготовката на бюджета, но е също толкова важно да се правят и при планирането на реформи, които може да нямат (пряко) въздействие

¹⁰ В бъдеще следва да се положат допълнителни усилия, за да се обхване и разпределителното въздействие на реформите по отношение на равните възможности, но настоящето съобщение се фокусира върху неравенството по отношение на доходите, което е много по-лесно за количествено определяне от другите аспекти.

¹¹ Придружаващият работен документ на службите на Комисията предоставя по-подробна информация, включително относно настоящите практики в държавите членки.

¹² Те помагат за разработването на мерки на политиката (реформа на политиката или инвестиция) за определен проблем на политиката, като предоставят доказателствена база за различните варианти и за техните въздействия. Оценките на въздействието разглеждат редица ключови потенциални въздействия в областта на икономиката, околната среда и социалните въздействия, както и въздействието върху правата на човека.

¹³ Фактите показват, че обезщетенията в натура имат значително преразпределително въздействие. Важно е да се гарантира, че промените на политиките отговарят на нуждите на групите в най-неравностойно положение и най-малкото нямат непредвидени отрицателни последици за тях. Например работата на Световната здравна организация (СЗО) в Европа по отношение на финансовата достъпност на здравното обслужване показва, че някои държави ще трябва да преработят политиката за здравно осигуряване, да подобрят финансовата защита на определени групи и същевременно да търсят допълнителни публични инвестиции в здравната система (вж. публикациите на СЗО/Европа — „Могат ли хората да си позволят да плащат за здравно обслужване? Нови факти за финансовата закрила в Европа“ (2019 г.).

върху публичните бюджети, но може да имат по-голямо въздействие върху определени социално-икономически групи. ОРВ следва, когато е уместно, да бъдат интегрирани в по-широки анализи, обхващащи икономическите, социалните и екологичните въздействия на нови инициативи на политиките.

ОРВ могат също така да допринесат за значителното подобряване на качеството на публичните разходи и фискалните политики. Публичните финанси бяха подложени на натиск от пандемията от COVID-19, а с постепенното нормализиране на паричната политика се очаква увеличение на правителствените разходи за заеми. Добре калибрираните преразпределяния на разходите или промени в приходите могат да помогнат да се гарантира, че дефицитите в публичните бюджети са под контрол, но това може да бъде устойчиво само ако разпределителните последици са добре идентифицирани и анализирани задълбочено. В Регламент (ЕС) № 473/2013 вече се препоръчва на държавите членки от еврозоната да излагат очакваното разпределително въздействие на мерките в проектите на бюджетните планове, представени на Комисията, но тъй като такова рядко се предоставя, тази практиката може да бъде допълнително подобрена. В контекста на европейския семестър в Насоките за заетостта от 2022 г. се препоръчва използването на ОРВ за подобряване на ефективността на системите за социална закрила¹⁴.

Ключови компоненти на качествените ОРВ

Ключовите компоненти на качествените ОРВ могат да бъдат идентифицирани въз основа на добрите практики в държавите членки. Те се отнасят до сроковете, политиките, които трябва да се анализират, инструментите (модели и данни), които следва да се използват, и до начина на разпространение на резултатите.

а) Кой и кога следва да изготви ОРВ и на какво ниво на детайлност?

ОРВ следва да се правят както преди, така и след изпълнението на съответните политики. Изготвянето на ОРВ по време на разработването на реформи и инвестиции е особено важно, тъй като позволява на създателите на политики да преценят въздействието на предвидените политики върху различните видове домакинства, дори и в случаите, когато реформата първоначално не е предназначена за постигане на социални цели (например в случая с реформите в областта на енергопотреблението). Анализите след изпълнението позволяват да се оцени въздействието на реформите и инвестициите върху различните видове домакинства за определен период от време след осъществяването на реформата. Това може да помогне за разработването на потенциални по-нататъшни мерки или корекции в реформите. Те се основават на фактически данни, но изискват да се разграничат ефектите на реформите от другите промени. Достоверните анализи след изпълнението помагат да се гарантират ангажираността с оценките, направени преди изпълнението, и тяхното качество. В идеалния случай ОРВ следва да се изготвят от органи на национално, а когато е уместно — и на регионално и местно равнище.

¹⁴ [Насока 8.](#)

Добра практика е да се представя ефектът от пълния пакет от промени в политиката, тъй като някои взаимодействия между тях могат да бъдат пропуснати, ако ефектът им се представя поотделно. Това важи с още по-голяма сила, като се има предвид, че бюджетните промени често се решават в пакет, като едни мерки компенсират други. Мерките, които имат значително въздействие, изискват също така индивидуален анализ.

Възлагането на изготвянето на ОРВ на независими органи може да допринесе за повишаване на тяхната надеждност и точност. Благодарение на своя експертен опит академичните среди или научноизследователските институти са в добра позиция за разработване на усъвършенствани техники за ОРВ. Освен това те не се влияят от същите политически мотиви като администрациите, когато оценяват решения, за които често не са допринесли. Възпроизвеждането на резултатите от различни институции също може да допринесе за по-голяма изчерпателност на анализа и за повишаване на неговото качество и надеждност.

Държавите членки се насърчават:

- **системно да изготвят ОРВ преди изпълнението на всички политики, които биха могли да засегнат доходите на хората; и, доколкото е възможно, след изпълнението им, да оценяват действителното въздействие на реформите и инвестициите;**
- **да анализира както комбинираните, така и специфичните индивидуални ефекти на политиките;**
- **да подкрепят независимите институции при изготвянето на ОРВ.**

б) Какви области на политиката да се изберат за изготвянето на ОРВ и какъв период от време да се разглежда?

ОРВ следва да обхваща области на политиката, които оказват въздействие върху доходите на домакинствата и тяхното разпределение, което обикновено е свързано с данъците и паричните обезщетения. Стандартните модели могат да дадат представа за въздействието на реформите в областта на традиционното пряко данъчно облагане и паричните обезщетения, върху които обикновено са съсредоточени ОРВ¹⁵. Следва обаче да се положат усилия за оценка на въздействието на реформите в други области, като например реформите на пазара на труда или пенсионните реформи, както и инвестиционните програми.

Струва си да се направи оценка на данъците върху потреблението, тъй като тяхното въздействие често е регресивно (тъй като домакинствата с по-ниски доходи харчат по-голяма част от доходите си за стоки и услуги). Това става все по-важно с нарастващата необходимост от намаляване на въглеродните емисии и практикуване на „екологосъобразно бюджетиране“. В идеалния случай държавите членки следва също така да изготвят ОРВ по отношение на реформите на данъка върху имуществото, които имат голямо въздействие върху дългосрочната динамика на неравенството и върху

¹⁵ Преки лични данъци, както и осигурителни вноски и социалноосигурителни обезщетения.

ефекта от промените в обезщетенията в натура, като например обезщетенията за здравеопазване.

ОРВ може да се използват в широк спектър от области на политиката. Те са от решаващо значение за оценяване на въздействието на реформи, изготвени в отговор на водещи тенденции, като екологичния и цифровия преход или въздействието на неотдавнашните кризи. Различните реформи обаче се различават по степента, в която могат да бъдат анализирани. Така например ОРВ са много полезни за оценяване на ефектите от реформите, които имат пряко въздействие върху доходите на домакинствата, като например ценообразуването на въглеродните емисии и използването на приходите от въглеродни емисии или квоти за отопление за домакинствата с ниски доходи. Често обаче не е толкова лесно да се оцени въздействието на нови регулаторни мерки (например за подобряване на стандартите за енергийна ефективност). Въпреки това стратегиите за оценка след изпълнението могат да дадат добра представа за разпределителните последици от такива реформи.

ОРВ преди изпълнението не следва да са съсредоточени само върху въздействието на новите политики и мерки по отношение на резултатите веднага след изпълнението, т.е. през следващата година (сравнителна статистика), а следва да включват и многогодишна перспектива. Една инкрементална политика, например пенсионната реформа, която предизвиква бавни промени в продължение на няколко години, може да няма много голямо въздействие през която и да е първа година, но кумулативно може да има значителни въздействия. В тези случаи за ОРВ може да се изискват дългосрочни прогнози, за да се отчете пълното въздействие на реформите. Възприемането на многогодишна перспектива може да бъде полезно и когато отчитането на демографските тенденции е особено важно. В този случай може да е уместно използването на динамични модели.

Държавите членки се насърчават:

— да обхванат преките данъци, осигурителните вноски и социалноосигурителните обезщетения в своите оценки;

— да анализират, когато е възможно, ефектите от други политики, по-специално косвените данъци и данъците върху имуществото, както и съответните обезщетения в натура, за да представят всеобхватни ОРВ на дадени мерки и реформи;

— да включват многогодишна перспектива при ОРВ за политики, чието пълно въздействие ще се материализира след по-дълъг период от време.

в) Какви инструменти да се използват?

Моделите за микросимулации са от съществено значение, тъй като те обикновено позволяват на ползвателите да оценят нетните бюджетни разходи от промените в данъците и обезщетенията, модела на печалбите и загубите от дадена промяна в политиката и въздействието на пакетите от реформи върху бедността и неравенството. Усъвършенстваните модели дават възможност за оценка на въздействието по пол или по допълнителни критерии за равенство, като например увреждане или малцинствен

произход, както и за оценка на промяната в стимулите за работа и реакциите на пазара на труда към промените в политиката.

Реформите на данъчната система и системата за социална сигурност може да повлияят на поведението на хората и да променят макроикономическата среда. Включването на поведенчески реакции, макроикономически данни¹⁶ и демографски тенденции в ОРВ може допълнително да повиши тяхната точност.

ОРВ може да се изготвят, като се използва специфичен за държавата модел (понастоящем такъв е случаят за 10 държави членки), или само моделът EUROMOD (понастоящем такъв е случаят за 4 държави членки), или и двата (понастоящем такъв е случаят за 12 държави членки)¹⁷. EUROMOD е модел за микросимулации на данъчни облекчения, поддържан от Комисията и достъпен за използване от всички държави членки. Той обхваща основните аспекти на прякото данъчно облагане, социалноосигурителните вноски и обезщетенията¹⁸. Той може да бъде особено полезен за държавите членки с ограничен опит в оценката на разпределителните въздействия¹⁹. Едно от отличителните предимства на EUROMOD е, че позволява да се изчислят по съпоставим начин в различните държави членки ефектите от преките данъци и обезщетенията върху доходите на домакинствата, бедността и неравенството по отношение на доходите и стимулите за работа. Специфичните за държавата модели, включващи по-индивидуални подходи, обикновено се използват от държавите членки с дългогодишни традиции в изготвянето на ОРВ.

Количественият анализ може да бъде допълнен с по-качествени съображения, за да се определят групите, които е най-вероятно да бъдат засегнати от даден набор от политики.

Държавите членки се насърчават:

- да използват модел за микросимулации, който оценява ефектите от промените в политиката върху доходите на домакинствата в целия диапазон на разпределението на доходите, както и ефектите им върху бедността и неравенството по отношение на доходите;
- да доразвиват своите модели чрез използване на усъвършенствани техники, които включват поведенчески реакции и макроикономически данни;
- да допълват количествения с качествен анализ, така че разглеждането на разпределителните въздействия при създаването на политики да стане повсеместна практика.

г) Какви данни да се използват?

¹⁶ В моделите за микросимулации често не се отчитат поведенческите реакции (напр. очакваните ефекти върху предлагането на работна ръка от промените в данъка върху доходите) или макроикономическите обратни ефекти (например увеличеното предлагане на работна ръка може да увеличи БВП и държавните приходи). Включването на поведенчески реакции и макроикономически обратни ефекти може да се осъществи чрез изграждане на по-усъвършенствани модели, отчитащи различните ефекти (напр. включване на поведенческите реакции в модела за микросимулации или свързването му с макроикономически модел).

¹⁷ За повече данни вж. придружаващия работен документ на службите на Комисията.

¹⁸ Той се актуализира от Съвместния изследователски център (JRC) в сътрудничество с Евростат и национални експерти.

¹⁹ Софтуерът и моделите са лесно достъпни, но националните органи или изследователите все пак трябва да подадат заявление до Евростат за достъп до основните данни.

Добрата ОРВ изисква изчерпателни и навременни данни. Данните от проучвания — като статистическите данни на Европейския съюз за доходите и условията на живот (EU-SILC)²⁰ — предоставят подробна социално-демографска информация и информация за доходите, които са от решаващо значение за качеството на ОРВ. Обикновено обаче има забавяне във времето между момента на провеждане на проучването и момента, в който резултатите са налични²¹. Административните данни могат да запълнят пропуските с по-точна и в повечето случаи относително по-навременна информация, с по-голям размер на извадката и с повече географски подробности. Комбинирането на проучване с административни данни за доходите, социалното подпомагане и данъчното облагане също може значително да подобри качеството на ОРВ. Това може да даде възможност и за разширяване на обхвата на моделирането, като същевременно се запази подробната социално-икономическа информация от проучванията.

Необходима е допълнителна работа, за да се улесни достъпът до националните административни данни²². Анонимизирани (без извадка) административни данни са ценен ресурс за прецизен анализ при ОРВ²³. Тези данни следва да бъдат достъпни за различните публични органи и независими изследователи по прозрачен начин. Важно е също така да се подчертае решаващата роля на националните статистически институти за осигуряване на навременни, изчерпателни и подробни проучвания и други данни, които могат да се използват за анализа при ОРВ.

Държавите членки се насърчават:

- да комбинират данни от проучвания и административни данни, когато изготвят ОРВ;
- да направят административните данни по-лесно достъпни както за публичните органи, така и за изследователите.

д) Какви показатели да се избират?

Използването на общи измерими показатели дава възможност на създателите на политики да сравняват по-добре резултатите и да оценяват въздействията на различните нови мерки. В идеалния случай крайните продукти на ОРВ следва да измерват въздействието на реформите върху: 1) разпределението на доходите²⁴; 2) равнището на неравенство, като се разчита на подбор от ключови показатели (напр. квинтилното съотношение на доходите S80/S20)²⁵; 3) равнището на бедност,

²⁰ Обзор — Доходи и условия на живот — Евростат (eurropa.eu)

²¹ В случая на EU-SILC, съгласно Регламент (ЕС) 2019/1700, Евростат получава микроданни от държавите членки за оперативна година N до края на година N, а пълните набори от данни с окончателни данни за доходите се получават до 28 февруари на година N+1. Показателите за отделните държави се публикуват веднага след като данните бъдат валидирани и одобрени.

²² В съответствие с *Европейска стратегия за данните*, в която се подчертава значението на обмена на данни между публичните органи, тъй като това може значително да подобри създаването на политики и предоставянето на обществени услуги.

²³ Причината е, че хомогенните извадки не са адаптирани за измерване на неравенството, когато концентрацията е висока.

²⁴ Приравнен разполагаем доход, което означава доход след преки данъци и обезщетения, като е коригиран спрямо състава на домакинството. Членовете на домакинството са приравнени или се приравняват, като се претеглят според възрастта им, използвайки така наречената модифицираната скала за еквивалентност на ОИСП. (<https://www.oecd.org/economy/growth/OECD-Note-EquivalenceScales.pdf>)

²⁵ Европейски стълб на социалните права, водещ показател от набора от социални показатели; S80/S20 е делът на доходите на най-богатите 20 % в сравнение с най-бедните 20 % от населението. Полезно е също да се представи неговото разслояване между най-горния слой S80/S50 и най-долния слой S50/S20 на разпределението на доходите. Той може да бъде допълнен от дела на доходите на най-бедните 40 % от населението по отношение на разпределението на доходите (S40, който представлява основата на ЦУР за намаляване на неравенството) или коефициентът на Джини (който е най-широко използваният синтетичен измерител за

като се използват ключови свързани показатели като степента на изложеност на риск от изпадане в бедност и относителната медианна разлика в риска от изпадане в бедност²⁶.

Възможно е да има и други подходящи крайни продукти в зависимост от ситуацията в държавата и наличните данни. Ето защо ОРВ често се изготвят, за да се оцени въздействието на реформите върху различни групи²⁷, диференцирани по възраст и пол (също за бюджетиране, съобразено с равенството между половете²⁸) и вида на домакинството (напр. домакинства с членове в трудоспособна възраст, домакинства с членове в пенсионна възраст, домакинства с един родител, самотни възрастни и двойки, със и без деца). Струва си да се направят и други анализи, като например такива, които са съсредоточени върху хора с мигрантски произход, хора с увреждания или други групи в неравностойно положение, както и групи, диференцирани по степен на урбанизация или регион.

Държавите членки се насърчават:

- да гарантират, че ОРВ представят ефекта от политиките върху различните групи по отношение на разпределението на доходите (напр. децили на доходите), както и равнището на неравенството и показателите за бедност;
- да представят, доколкото е възможно, резултатите, разбити по възраст, пол и специфични социално-икономически групи.

е) Как да се разпространяват ОРВ?

Публикуването на анализа на въздействията върху групите с различни доходи повишава прозрачността при създаването на политики. Това позволява по-внимателна проверка на въздействията на предложените мерки, като по този начин може да се подобри качеството на обществения дебат и да се повиши доверието в процесите на вземане на решения. По-голямата прозрачност по отношение на въздействието на реформите може да се очаква да доведе до приемането на мерки, които ще намалят или премахнат отрицателното въздействие върху бедността или задълбочаването на неравенствата. Тя може също така да помогне за развенчаването на погрешни схващания за крайния ефект от политиките, като даде яснота относно групите на бенефициерите. Проектите на бюджетни планове, например, са добър начин за представяне на въздействието на свързаните мерки на политиките върху различните

неравенството по отношение на доходите, определящ какъв процент от вътрешния доход на дадена държава притежава всеки кумулативен процентил от населението, и го превръща в показател).

²⁶ Степента на изложеност на риск от изпадане в бедност (AROP), изчислена като съотношението на хората с годишен приравнен разполагаем доход под 60 процента от медианния годишен приравнен разполагаем доход, е един от трите компонента на показателя за риск от бедност и социално изключване (AROPE), който е в основата на целта на ЕС за намаляване на бедността и социалното изключване до 2030 г. Относителната медианна разлика в риска от изпадане в бедност показва разликата между медианния еквивалентен разполагаем доход на хората под прага на риска от изпадане в бедност и на прага на риска от изпадане в бедност (гранична точка: 60 % от медианния еквивалентен доход).

²⁷ ОРВ са полезни за представяне както на разликите в първоначалното положение на различните групи, така и на промените, очаквани от интервенциите в политиките (от значение както за екологичните, така и за социалните измерения, където групите в неравностойно социално положение са склонни да живеят в по-бедна среда).

²⁸ Според широко използваното определение на Съвета на Европа, бюджетирането, съобразено с равенството между половете, е интегриране на принципа на равенство между половете в бюджетния процес. Накратко, това е стратегия и процес с дългосрочна цел за постигане на целите за равенство между половете чрез съсредоточаване върху начина, по който се събират и изразходват публичните ресурси. Вж. за повече подробности Bova, E., Jerosch Herold da Costa Reis, J. (2022) Gender Budgeting Practices: Concepts & Evidence (Практики за бюджетиране, съобразено с равенството между половете: концепции и факти). Документ за обсъждане на европейската икономика 165, Европейска комисия. [Gender Budgeting Practices: Concepts and Evidence](#)

части от населението.

Когато се прави от административни органи, оповестяването на ОРВ по достъпен начин подхранва обществения дебат и може да спомогне за приемането на мерките и реформите. ОРВ следва да бъдат представяни в публично достъпни бюджетни документи (напр. проекти на бюджетни планове) и всякакви други видове документи, съпътстващи разработването, изпълнението и оценката на реформите и инвестициите, като например (интегрирани) оценки на въздействието. По този начин, освен че позволяват да се вземат повече основани на фактите решения, ОРВ могат да дадат по-достоверна картина, въз основа на която да се оформи обществен дебат относно ефектите от реформите на политиката, включително сред социалните партньори и гражданското общество.

За да представляват интерес за медиите и обществеността, резултатите от ОРВ трябва да се считат за надеждни и сравнително лесни за разбиране. Поради това публикуването на ОРВ следва да бъде придружено от представяне на ключовите решения във връзка с моделирането, залегнали в основата на анализа. Представянето на резултатите от ОРВ, планирано за даден момент от време (напр. всяка година), може да бъде полезно, тъй като това е сигнал, че резултатите се съобщават систематично. Резултатите от ОРВ може също да се считат за по-надеждни и достоверни, ако анализът е направен или може да бъде потвърден от независими изследователи. Публикуването на всички съответни допускания, решения и данни, свързани с моделирането, също може да повиши доверието, тъй като улеснява възпроизвеждането на анализа.

Държавите членки се насърчават:

- да представят резултатите от ОРВ в публични документи по начин, който може лесно да бъде разбран от обществеността;
- да улесняват публичният достъп до основополагащите модели, допускания и данни, така че резултатите да могат да бъдат възпроизведени.

Как Комисията разчита на ОРВ и подкрепя държавите членки

През последните години постиженията на Комисията в основаното на факти създаване на политики непрекъснато се подобряват. Тя ще продължи систематично да оценява икономическите, социалните и екологичните въздействия на своите мерки на политиките, за да гарантира високо качество на предлаганото законодателство, както е предвидено в нейната система за „по-добро регулиране“²⁹ /30.

Комисията ще продължи да изготвя ОРВ, за да придаде по-голямо значение на разпределителните съображения, които са от значение за планирането на реформи и инвестиции. Комисията редовно използва EUROMOD за изготвянето на ОРВ за избрани реформи в държавите членки. Произтичащият от това анализ се представя и в докладите по държави, които представляват оценки на политиките в рамките на

²⁹ По-добро регулиране: обединяване на силите за по-добро законотворчество (COM/2021/219 final).

³⁰ Инструментарий за по-добро регулиране (ноември 2021 г.), по-специално Инструмент № 30. Заетост, условия на труд, разпределение на доходите, социална закрила и приобщаване.

европейския семестър — рамката за интегрирано наблюдение и координация на политиките в областта на икономиката и заетостта в Европейския съюз.

Комисията ще продължи да оказва подкрепа на държавите членки при създаването или развитието на техните практики в областта на ОРВ. Тази подкрепа ще бъде предоставена чрез поддържането и по-нататъшното развитие на модела EUROMOD. Комисията предоставя модела на всички държави членки и го актуализира ежегодно. Съвместният изследователски център предоставя редица курсове за обучение по EUROMOD, включително как да се изготвят ОРВ. Държавите членки могат освен това да поискат допълнителна помощ при разработването на практики за ОРВ в рамките на Инструмента за техническа подкрепа³¹.

Комисията ще продължи да подкрепя взаимното обучение, като събира на едно място представителите на държавите членки, които участват активно в изготвянето на ОРВ в националните администрации, или, в случай на държави членки, в които ОРВ все още не са толкова широко разпространена практика, тези, които биха могли да участват в изготвянето им в бъдеще. Обсъжданията по време на мероприятията за взаимно обучение обхващат различни аспекти на изготвянето на ОРВ, като по този начин се дава възможност за обмен на най-добри практики. Тъй като практиките на държавите членки в областта на ОРВ се различават значително помежду си, очевидно е, че има добавена стойност в изучаването на опита на другите държави и се използва тези най-добри практики, които могат да бъдат адаптирани към специфичните условия в отделните държави.

Като част от процеса на взаимно обучение с държавите членки, Комисията ще извършва мониторинг на използването на ОРВ в проектите на бюджетни планове или в друг контекст и ще информира Комитета за социална закрила и Комитета по заетостта, консултативните органи към Съвета по заетост и социални въпроси и Комитета за икономическа политика, консултативния орган на Съвета по икономически и финансови въпроси.

Комисията:

— ще продължи редовно да изготвя ОРВ, включително като част от европейския семестър;

— ще продължи да подпомага държавите членки при създаването или развитието на техните практики за ОРВ (включително чрез подпомагане на взаимното обучение и обмена на най-добри практики и чрез предоставянето на достъп до модела за микросимулации EUROMOD и неговото по-нататъшно развитие;

— ще извършва мониторинг на използването на ОРВ от държавите членки.

³¹ В този контекст от 2017 г. насам JRC си сътрудничи по проекти за предоставяне на техническа подкрепа на държавите членки относно микросимулацията и използването на административни данни за оценяване на реформите в областта на данъчните облекчения. Това дава възможност за разработване на модел за ОРВ чрез по-широко използване на EUROMOD, като се черпят данни от проучвания и административни данни. Такива проекти се осъществяват с Гърция, Словакия, Литва и Румъния. Проекти за изграждане на капацитет и ad hoc проекти се осъществяват също така с Испания.

Заключение

Съвкупността от различни дългосрочни тенденции и краткосрочни сътресения, описани в настоящото съобщение, подчертава значението на това да се обръща по-голямо внимание на разпределителните съображения при разработването на реформи и инвестиции. Поради това държавите членки се приканват да следват предоставените насоки, за да разширят използването на ОРВ и да подобрят практиките си за тях. Получените в резултат на това анализи следва да дават надеждна представа за въздействието на политиките върху различните социално-икономически групи и да бъдат достъпни за широката общественост, за да се повиши качеството на дебата относно политиките. Комисията е готова да подкрепи държавите членки, като съдейства за разработването на методологии за ОРВ, като извършва мониторинг на съществуващите практики и като предоставя форум за обмен на мнения относно начините за по-нататъшно подобряване на ОРВ.