

Brusel 5. října 2022
(OR. en)

13189/22

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

PRŮVODNÍ POZNÁMKA

Odesílatel:	Martine DEPREZOVÁ, ředitelka, za generální tajemnici Evropské komise
Datum přijetí:	28. září 2022
Příjemce:	Generální sekretariát Rady
Č. dok. Komise:	COM(2022) 494 final
Předmět:	SDĚLENÍ KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU, RADĚ, EVROPSKÉMU HOSPODÁŘSKÉMU A SOCIÁLNÍMU VÝBORU A VÝBORU REGIONŮ Lepší posouzení distribučního dopadu politik členských států

Delegace naleznou v příloze dokument COM(2022) 494 final.

Příloha: COM(2022) 494 final



EVROPSKÁ
KOMISE

V Bruselu dne 28.9.2022
COM(2022) 494 final

**SDĚLENÍ KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU, RADĚ, EVROPSKÉMU
HOSPODÁŘSKÉMU A SOCIÁLNÍMU VÝBORU A VÝBORU REGIONŮ**

Lepší posouzení distribučního dopadu politik členských států

{SWD(2022) 323 final}

Sdělení Komise

Lepší posuzování distribučního dopadu politik členských států

Tvorba politik založená na důkazech je zásadní pro zajištění úspěšných politik a důvěryhodnosti politických opatření. Posouzení dopadů umožňují zejména přijímat informovaná politická rozhodnutí a posouzení distribučního dopadu pomáhají pochopit, s jakou pravděpodobností tato rozhodnutí ovlivní různé části populace. To je zvláště důležité v době, kdy Evropská unie a její členské státy usilují o sociálně spravedlivou digitální a ekologickou transformaci a čelí výzvám spojeným s rostoucími životními náklady v důsledku ruské vojenské agrese vůči Ukrajině.

Základem prosperity Evropy je její jedinečné sociálně tržní hospodářství. Předsedkyně von der Leyenová ve svých politických směrech zdůraznila, že je důležité, aby při digitální a ekologické transformaci nezůstal nikdo opomenut. Vyzdvihla také přínos evropského pilíře sociálních práv, který byl vyhlášen Evropským parlamentem, Radou a Komisí v roce 2017 a který stanoví 20 zásad pro silnou sociální Evropu, která je spravedlivá, podporuje začlenění a zajišťuje rovné příležitosti.

Na sociálním summitu v Portu v květnu 2021 vedoucí představitelé EU uvítali cíl vymanit do roku 2030 z chudoby a sociálního vyloučení alespoň 15 milionů lidí – cíl, který Komise představila v akčním plánu pro evropský pilíř sociálních práv v souladu s Agendou OSN pro udržitelný rozvoj 2030¹. Pouhý rok po sociálním summitu se členské státy EU zavázaly k dosažení vnitrostátních cílů, aby společně tohoto cíle dosáhly. Současně mají v rámci akčního plánu přispět ke snížení příjmových nerovností nové iniciativy na úrovni EU, včetně směrnice o minimální mzdě a návrhu doporučení Rady o systémech minimálního příjmu.

Chudoba a příjmová nerovnost jsou v EU podle mezinárodních standardů relativně nízké a chudoba a sociální vyloučení se v posledním desetiletí snížily, ačkoli po recesi se v letech 2008–2012 příjmová nerovnost u lidí s nižšími příjmy zvýšila. Opatření přijatá EU a vládami jednotlivých států (včetně dočasných programů zaměřených na pomoc při hledání zaměstnání a automatických stabilizátorů) zmírnila socioekonomický dopad krize COVID-19 a zabránila dalšímu prohlubování nerovností. Přesto měla pandemie nepřiměřeně negativní dopad na ženy a některé skupiny, jako jsou mladí lidé, pracovníci s nízkou kvalifikací a osoby se zdravotním postižením.

Zatímco se Evropa zotavuje z pandemie COVID-19, současný vývoj by mohl ovlivnit sociální soudržnost. Neospravedlnitelná a nevyprovokovaná invaze Ruska na Ukrajinu způsobila značnou ekonomickou nejistotu, zejména v oblasti dodávek energie a cen potravin. Vysoká inflace může zhoršit situaci nízkopříjmových domácností a dalších znevýhodněných skupin, zatímco nejistota v dodavatelském řetězci může mít dopad na zaměstnanost v některých odvětvích.

¹ Cíle udržitelného rozvoje č. 1 a č. 10. [Agenda pro udržitelný rozvoj 2030](#).

EU a její členské státy se snaží zmírnit hospodářské důsledky války. Aby se Evropa zbavila ruských fosilních paliv, předložila Komise v plánu REPowerEU několik možností: úspory energie, diverzifikaci dodávek energie a urychlené zavádění obnovitelných zdrojů energie s cílem nahradit fosilní paliva v domácnostech, průmyslu a při výrobě elektřiny. Cílem plánu Komise „Bezpečná zima díky úsporám plynu“ je urychlit ukončení závislosti na ruských fosilních palivech a snížit poptávku EU po plynu, přičemž zvláštní pozornost je věnována zranitelným spotřebitelům. Cílem návrhů Komise na mimořádný zásah na evropských trzích s energií je kromě toho řešit nedávný dramatický nárůst cen a zmírnit tlak, kterému jsou vystaveny domácnosti a podniky v celé EU. Členské státy přijaly opatření proti rychle rostoucím cenám potravin a energií, jejichž cílem je zmírnit dopad inflace na domácnosti, a to zejména na ty nejzranitelnější.

Očekává se, že změna klimatu a digitalizace budou mít dopad i na rozdělení příjmů a na nerovnosti. Ekologická transformace má potenciál vytvořit až 1 milion dalších pracovních míst do roku 2030² a 2 miliony do roku 2050³ a také zlepšit kvalitu pracovních míst, ale její dopady na trh práce se mohou lišit podle odvětví, regionů, stupně urbanizace (město/venkov), potřebných dovedností nebo typů pracovních míst. Zelená dohoda pro Evropu a balíček „Fit for 55“ představují střednědobou reakci EU na řešení změny klimatu a od počátku začleňují sociální rozměr do tvorby politik. Pro dosažení cílů EU v oblasti energetiky a klimatu do roku 2030 vypracovaly členské státy integrované vnitrostátní plány v oblasti energetiky a klimatu, které budou pravidelně aktualizovány. Rovněž se zavázaly přijmout komplexní politiku pro spravedlivou transformaci na klimatickou neutralitu. Doporučení Rady ohledně zajištění spravedlivé transformace na klimatickou neutralitu⁴ stanoví pro členské státy konkrétní pokyny, jak řešit příslušné aspekty zaměstnanosti a sociální aspekty spojené s transformací, včetně analýzy distribučního dopadu politických opatření, a to při plném využití možností financování. Komise rovněž představila svou vizi digitální transformace Evropy do roku 2030 a navrhla „Digitální kompas“ pro digitální dekádu EU⁵. Základní digitální dovednosti pro každého a možnost pracovních sil získat specializované dovednosti v oblasti informačních a komunikačních technologií hrají významnou úlohu, stejně jako důležitost změny kvalifikace a rozšiřování dovedností, které mají zabránit prohlubování digitální propasti mezi pracovníky s nízkou a vysokou kvalifikací.

Z nedávných průzkumů vyplývá, že největší obavy Evropanů vyvolávají sociální nerovnosti (dále též zaměstnanost, otázky životního prostředí a změna klimatu)⁶, přičemž největší nárůst obav na úrovni EU se týká rostoucích cen/inflace a životních nákladů⁷. Ještě před pandemií si více než 80 % občanů EU přálo, aby jejich vnitrostátní vlády přijaly další opatření ke snížení příjmových nerovností⁸. Vysoká příjmová nerovnost může mít škodlivé účinky na

² Podle sdělení Komise nazvaného „Plán pro dosažení cíle v oblasti klimatu do roku 2030“, COM(2020) 562 final a SWD(2020) 176 final: prognózy založené na modelu E-QUEST, který využívá scénář „nižší zdanění nízko kvalifikované práce“, a tedy předpokládá „cílené snížení zdanění práce, které stimuluje nabídku nízko kvalifikované práce prostřednictvím vyšších čistých mezd a současně snižuje náklady na nízko kvalifikovanou práci pro podniky, což vede k vyšší celkové zaměstnanosti“.

³ Na základě posouzení dopadů strategické vize nazvané „Čistá planeta pro všechny“ z roku 2018 uvádí zpráva o vývoji zaměstnanosti a sociální situace v Evropě za rok 2019 potenciální nárůst počtu pracovních míst o přibližně 2 miliony do roku 2050.

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

⁵ Digitální dekáda je dlouhodobá strategická vize Evropské komise zaměřená na rozvoj digitální ekonomiky a transformaci evropských podniků do roku 2030. Cílem plánu, který Evropská komise představila dne 9. března 2021, je podpořit budoucí prosperitu v digitální oblasti pro všechny.

⁶ Průzkum Eurobarometru o budoucnosti Evropy z ledna 2022.

⁷ Standardní průzkum Eurobarometr z dubna 2022.

⁸ Zvláštní průzkum Eurobarometr 471: [Spravedlnost, nerovnost a mezigenerační mobilita – duben 2018 – průzkum Eurobarometr \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/eurobarometer/surveys/view/471)

hospodářský růst a ohrožovat sociální soudržnost⁹, čímž vystavuje riziku model sociálně tržního hospodářství, a tím podkopává evropské hodnoty. Nerovnosti v příjmech a nedostatek sociální spravedlnosti jsou stále větším problémem nejen pro lidi ohrožené chudobou nebo sociálním vyloučením, ale také pro většinu lidí se středním příjmem.

Má-li se zajistit, že výše popsané dlouhodobé trendy a krátkodobé otřesy neprohloubí stávající nerovnosti, je nezbytné zlepšit kvalitu tvorby politik lepším posouzením distribučního dopadu stávajících a nových politik a reforem. Při jejich navrhování je nanejvýš důležité pochopit jejich dopad na různé socioekonomické skupiny a různé zeměpisné oblasti. To je nezbytné pro lepší zacílení politik a zmírnění jejich možných nepříznivých účinků, aby bylo možné dosáhnout cílů v oblasti snižování chudoby do roku 2030 a zajistit udržitelnou a spravedlivou transformaci podporující začlenění.

Toto sdělení poskytuje členským státům pokyny, jak nejlépe provádět posouzení distribučního dopadu na příjmy různých socioekonomických skupin¹⁰ a jak je začlenit do svých procesů tvorby politik. Stanovuje postup pro další rozvoj stávajících metodik společně s členskými státy a představuje podporu, kterou může Komise členským státům poskytnout¹¹.

Koncepce posouzení distribučního dopadu

Posouzení dopadů je proces, který shromažďuje důkazy na podporu tvorby politik¹². Posouzení distribučního dopadu zahrnuje analýzu, obvykle kvantitativní, s cílem posoudit distribuční účinky politik (reforem, investic atd.) na příjmy různých skupin obyvatelstva. Posouzení distribučního dopadu poskytují užitečné informace a pomáhají tvůrcům politik při výběru mezi různými možnostmi reforem. Posouzení distribučního dopadu mohou rovněž pomoci zjistit, že je třeba navrhnout podpůrná opatření na ochranu zranitelných skupin před potenciálními negativními dopady určitých politik a poskytnout cenné informace pro kalibraci těchto opatření.

Techniky posuzování distribučního dopadu lze použít k získání kvantitativních odhadů dopadu daní a reforem sociální ochrany a sociálního začleňování a také k určení dopadu reformy veřejně poskytovaných služeb v naturáliích. Význam rovného přístupu ke službám v naturáliích, jako je zdravotnictví a vzdělávání, se prokázal během pandemie COVID-19¹³. Sledování přerozdělovacích účinků věcných dávek by přispělo k využití jejich potenciálu ke zmírnění a snížení chudoby a může také přispět k tomu, aby posouzení distribučního dopadu byla komplexnější.

Posouzení distribučního dopadu mohou před zavedením konkrétních politik a reforem kvantifikovat, jak tyto politiky a reformy ovlivní příjmy různých skupin. Mohou také pomoci

⁹Viz například Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (OECD) (2015), *Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising* (Zůstáváme rozdělení: proč se nerovnost stále prohlubuje).

¹⁰ V budoucnu by mělo být vyvinuto další úsilí, aby byl zachycen také distribuční dopad reforem na rovnost příležitostí, ale toto sdělení se zaměřuje na příjmovou nerovnost, jejíž kvantifikace je ve srovnání s ostatními aspekty mnohem jednodušší.

¹¹ Doprovodný pracovní dokument útvarů Komise poskytuje podrobnější informace, včetně informací o současné praxi v členských státech.

¹² Pomáhá koncipovat politickou reakci (v podobě reformy politiky nebo investice) na určitý politický problém tím, že poskytuje základní podklady pro různé možnosti a pro dopady těchto možností. Posouzení dopadů se zabývá řadou klíčových potenciálních dopadů, jako jsou hospodářské, environmentální a sociální dopady nebo dopad na lidská práva.

¹³ Z poznatků vyplývá, že věcné dávky mají významný přerozdělovací účinek. Je důležité zajistit, aby změny politik sloužily potřebám nejvíce znevýhodněných skupin a přinejmenším pro ně neměly nezamýšlené negativní důsledky. Například práce Regionální kanceláře WHO pro Evropu týkající se dostupnosti zdravotní péče ukazuje, že některé země budou muset přepracovat politiku v oblasti zdravotní péče, zlepšit finanční ochranu určitých skupin a zároveň usilovat o další veřejné investice do systému zdravotní péče (viz publikace WHO/Evropa „Can people afford to pay for health care? New evidence on financial protection in Europe“ (Mohou si lidé dovolit platit za zdravotní péči? Nové poznatky o finanční ochraně v Evropě) (2019)).

podrobně stanovit náklady na reformy (včetně zvážení různých možností) a navrhnout nápravná opatření. Posouzení provedená poté, co se opatření začala provádět, přispívají k hodnocení opatření, jakmile jsou k dispozici údaje, a ukazují, zda je třeba přijmout další opatření nebo opravit reformy. Posouzení distribučního dopadu se často provádějí v rámci příprav rozpočtu, ale stejný význam má i jejich provádění za účelem návrhu reforem, které nemusí mít (přímý) dopad na veřejné rozpočty, ale mohou mít větší dopad na určité socioekonomické skupiny. Posouzení distribučního dopadu by měla být v případě potřeby začleněna do širších analýz zahrnujících hospodářské, sociální a environmentální dopady nových politických iniciativ.

Posouzení distribučního dopadu mohou také pomoci výrazně zlepšit kvalitu veřejných výdajů a fiskálních politik. Veřejné finance byly vystaveny tlaku pandemie COVID-19 a očekává se, že postupná normalizace měnové politiky zvýší náklady na státní půjčky. Správně kalibrované přerozdělení výdajů nebo přesuny příjmů mohou pomoci zajistit, aby byly schodky veřejných rozpočtů pod kontrolou, ale to může být udržitelné pouze tehdy, jsou-li přesně identifikovány a zváženy důsledky přerozdělení. Představení očekávaného distribučního dopadu opatření v návrzích rozpočtových plánů, které členské státy eurozóny předkládají Komisi, je doporučeno již v nařízení (EU) č. 473/2013, ale uvádí se jen zřídka a tato praxe by se mohla dále zlepšovat. V rámci evropského semestru doporučují hlavní směry politik zaměstnanosti z roku 2022 využívat posouzení distribučního dopadu ke zlepšení účinnosti systémů sociální ochrany¹⁴.

Klíčové prvky kvalitního posouzení distribučního dopadu

Na základě osvědčených postupů v členských státech lze určit klíčové prvky kvalitních posouzení distribučního dopadu. Týkají se načasování, politik, které je třeba analyzovat, nástrojů (modelů a dat), které je třeba použít, a způsobu šíření výsledků.

a. Kdo a kdy by měl provést posouzení distribučního dopadu a na jaké úrovni podrobnosti?

Posouzení distribučního dopadu by měla být prováděna před zavedením příslušných politik i po něm. Provedení posouzení distribučního dopadu během navrhování reforem a investic je obzvláště důležité, protože umožňuje tvůrcům politik posoudit dopad předpokládaných politik na různé typy domácností, a to i v případech, kdy reforma není původně určena k řešení sociálních cílů (například v případě reforem spotřeby energie). Následné analýzy umožňují vyhodnotit dopad reforem a investic na různé typy domácností po určité době od provedení reformy. To může pomoci při přípravě případných dalších kroků nebo oprav reforem. Tyto analýzy jsou založeny na konkrétních údajích, ale vyžadují oddělení účinků reforem od jiných změn. Důvěryhodné následné analýzy pomáhají zajistit odpovědnost za posouzení a jejich kvalitu před prováděním. V ideálním případě by posouzení distribučního dopadu měly provádět orgány na celostátní, případně regionální a místní úrovni.

Osvědčeným postupem je prezentovat účinek celého balíčku změn politik, protože některé interakce mezi nimi mohou být opomenuty, pokud je jejich účinek prezentován samostatně.

¹⁴ [Hlavní směr 8.](#)

A to tím spíš, že o rozpočtových změnách se často rozhoduje jako o balíčku, kdy některá opatření kompenzují jiná. Opatření, která mají značný dopad, si rovněž zaslouží individuální analýzu.

K větší důvěryhodnosti a přesnosti posouzení distribučního dopadu můžeme přispět tím, že jejich provedením pověříme nezávislé subjekty. Akademická obec nebo výzkumné ústavy mají díky svým odborným znalostem pro vývoj pokročilých technik posuzování distribučního dopadu dobré předpoklady. Navíc nejsou ovlivněné stejnými politickými motivy jako správní orgány při posuzování rozhodnutí, na nichž se často nepodílely. Replikace výsledků různými institucemi může rovněž přispět ke komplexnější analýze a zvýšit její kvalitu a důvěryhodnost.

Členské státy se vyzývají, aby:

- systematicky prováděly posouzení distribučního dopadu před zaváděním všech politik, které by mohly ovlivnit příjmy obyvatel, a po provedení v co největší míře vyhodnotily skutečný dopad reforem a investic,**
- analyzovaly jak kombinované, tak konkrétní jednotlivé účinky politik,**
- při provádění posouzení distribučního dopadu podporovaly nezávislé instituce.**

b. Jaké oblasti politiky zvolit pro provádění posouzení distribučního dopadu a jak dlouhý časový úsek je třeba brát v úvahu?

Posouzení distribučního dopadu by se měla týkat oblastí politiky, které mají dopad na příjmy domácností a jejich rozdělení, což je obvykle případ daní a peněžních výhod. Standardní modely mohou poskytnout představu o dopadu reforem tradičních přímých daní a peněžních výhod, na které se posouzení distribučního dopadu obecně zaměřují¹⁵. Je však třeba usilovat o posouzení dopadu reforem v jiných oblastech, jako jsou reformy trhu práce nebo důchodové reformy, jakož i investiční programy.

Spotřební daně je vhodné posuzovat s ohledem na to, že jejich dopad je často regresivní (protože domácnosti s nižšími příjmy utrácejí více ze svých příjmů za zboží a služby). To je stále důležitější s tím, jak roste potřeba snižovat emise uhlíku a uplatňovat ekologické sestavování rozpočtu. V ideálním případě by členské státy měly rovněž provést posouzení distribučního dopadu týkající se reforem daní z majetku, které mají významný dopad na dlouhodobou dynamiku nerovnosti, a účinku změn v oblasti věcných dávek, jako jsou dávky na zdravotní péči.

Posouzení distribučního dopadu lze použít v široké škále oblastí politiky. Mají zásadní význam pro posouzení dopadu reforem zaměřených na řešení megatrendů, jako je ekologická a digitální transformace nebo dopad nedávných krizí. Různé reformy se však liší v míře, do jaké je lze analyzovat. Posouzení distribučního dopadu jsou například velmi užitečná pro posouzení účinků reforem, které mají přímý dopad na příjmy domácností, jako je stanovení ceny uhlíku a využití příjmů z uhlíku nebo příspěvky na vytápění pro domácnosti s nízkými příjmy. Často však není tak snadné posoudit dopad nových regulačních opatření (např. na

¹⁵ Přímé osobní daně, příspěvky na sociální zabezpečení a sociální dávky.

zlepšení norem energetické účinnosti). Strategie posuzování po ukončení provádění však mohou poskytnout dobrý přehled o distribučních důsledcích těchto reforem.

Posouzení distribučního dopadu před prováděním by se neměla zaměřovat pouze na dopad nových politik a opatření na výsledky bezprostředně po provedení, tj. v následujícím roce (srovnávací statistické údaje), ale měla by pracovat i s víceletou perspektivou. Postupná politika (například důchodová reforma), která vyvolává změny pomalu v průběhu několika let, nemusí mít v jednom roce příliš velký dopad, ale v souhrnu může být její dopad značný. V těchto případech mohou posouzení distribučního dopadu vyžadovat dlouhodobé prognózy, které zohlední celkový dopad reforem. Přijetí víceleté perspektivy může být užitečné také v případech, kdy je obzvláště důležité zohlednit demografické trendy. V tomto případě by mohlo připadat v úvahu použití dynamických modelů.

Členské státy se vyzývají, aby:

- zahrnuly do svých posouzení přímé daně, příspěvky na sociální pojištění a sociální dávky,
- pokud je to možné, analyzovaly účinky dalších politik, zejména nepřímých daní a daní z majetku a příslušných věcných dávek, aby bylo možné předložit komplexní posouzení distribučního dopadu daných opatření a reforem,
- přijaly víceletou perspektivu při posuzování distribučního dopadu politik, jejichž plný dopad se projeví za delší dobu.

c. Jaké nástroje použít?

Zcela zásadní jsou mikrosimulační modely, protože obvykle umožňují uživatelům odhadnout čisté rozpočtové náklady změn daní a dávek, strukturu zisků a ztrát plynoucích ze změny politiky a dopad reformních balíčků na chudobu a nerovnost. Pokročilé modely umožňují odhadnout dopad podle pohlaví nebo dalších kritérií rovnosti, jako je zdravotní postižení nebo menšinový původ, a také posoudit změnu pracovních pobídek a reakce trhu práce na změny politiky.

Reformy systémů daní a dávek mohou ovlivnit chování lidí a změnit makroekonomické podmínky. Budou-li do posouzení distribučního dopadu začleněny reakce na podněty, makroekonomické údaje¹⁶ a demografické trendy, může to dále zvýšit jejich přesnost.

Posouzení distribučního dopadu lze provést pomocí modelu specifického pro jednotlivé země (v současné době se to týká 10 členských států), pouze pomocí modelu EUROMOD (v současné době se týká 4 států), nebo pomocí obou modelů (v současné době se týká 12 států)¹⁷. EUROMOD je mikrosimulační model pro daně a dávky, který spravuje Komise a který mohou používat všechny členské státy. Zahrnuje hlavní aspekty přímých daní, sociálních příspěvků a dávek¹⁸. Může být užitečný zejména pro členské státy, které mají

¹⁶ Mikrosimulační modely často nezohledňují reakce na podněty (například odhadované účinky změn daně z příjmu na nabídku práce) ani makroekonomické zpětné vazby (například zvýšená nabídka práce může zvýšit HDP a státní příjmy). Začlenění reakcí na podněty a makroekonomických zpětných vazeb lze provést vytvořením pokročilejších modelů, které zohledňují různé účinky (například začlenění reakcí na podněty do mikrosimulačního modelu nebo jeho propojení s makroekonomickým modelem).

¹⁷ Další podrobnosti naleznete v doprovodném pracovním dokumentu útvarů Komise.

¹⁸ Aktualizuje jej Společné výzkumné středisko ve spolupráci s úřadem Eurostat a odborníky z jednotlivých států.

s posuzováním distribučního dopadu omezené zkušenosti¹⁹. Jednou z výrazných výhod modelu EUROMOD je, že umožňuje srovnatelným způsobem vypočítat dopady přímých daní a dávek na příjmy domácností, chudobu a příjmovou nerovnost a pracovní pobídky ve všech členských státech. Modely specifické pro jednotlivé země, které zahrnují více individuálně přizpůsobených přístupů, používají spíše členské státy s dlouholetou tradicí provádění posouzení distribučního dopadu.

Kvantitativní analýzu lze doplnit o kvalitativní hlediska, aby bylo možné určit skupiny, které budou souborem politik nejpravděpodobněji ovlivněny.

Členské státy se vyzývají, aby:

- používaly mikrosimulační model, který odhaduje účinky změn politik na příjmy domácností v rámci celého rozdělení příjmů, jakož i jejich vliv na chudobu a příjmovou nerovnost,
- dále rozvíjely své modely pomocí pokročilých technik, které zahrnují reakce na podněty a makroekonomické údaje,
- doplnily kvantitativní analýzu o kvalitativní, aby bylo možné zobecnit hledisko distribučních dopadů při tvorbě politik.

d. Jaké údaje použít?

Dobrá posouzení distribučního dopadu vyžadují souhrnné a aktuální údaje. Údaje z průzkumů – jako je statistika Evropské unie v oblasti příjmů a životních podmínek (EU-SILC)²⁰ – poskytují podrobné sociodemografické informace a informace o příjmech, které jsou pro kvalitu posouzení distribučního dopadu zásadní. Obvykle však existuje časová prodleva mezi okamžikem, kdy je průzkum proveden, a okamžikem, kdy jsou k dispozici výsledky²¹. Administrativní údaje mohou vyplnit mezery díky přesnějším a ve většině případů relativně aktuálnějším informacím, většímu vzorku respondentů a podrobnějším geografickým údajům. Kombinace průzkumu s administrativními záznamy o příjmech, životní úrovni a daních může také výrazně zlepšit kvalitu posouzení distribučního dopadu. Rovněž tak lze umožnit rozšíření oblasti působnosti při tvorbě modelů a přitom zachovat podrobné socioekonomické informace z průzkumů.

Je třeba udělat více pro to, aby byly vnitrostátní administrativní údaje lépe dostupné²². Anonymizované administrativní údaje (bez odběru vzorků) jsou cenným zdrojem pro přesnou analýzu posouzení distribučního dopadu²³. Tyto údaje by měly být transparentním způsobem přístupné různým veřejným orgánům a nezávislým výzkumným pracovníkům. Je rovněž důležité zdůraznit zásadní úlohu vnitrostátních statistických úřadů při poskytování aktuálních, komplexních a podrobných průzkumů a dalších údajů, které lze využít k analýze posouzení distribučního dopadu.

¹⁹ Software a modely jsou snadno dostupné, ale vnitrostátní orgány nebo výzkumní pracovníci musí o přístup k podkladovým údajům požádat Eurostat.

²⁰ [Přehled – Příjmy a životní podmínky – Eurostat \(europa.eu\)](#)

²¹ V případě statistiky EU-SILC v rámci nařízení (EU) 2019/1700 obdrží Eurostat od členských států mikrodata za rok činnosti N do konce roku N a kompletní soubory údajů s konečnými údaji o příjmech obdrží do 28. února roku N+1. Ukazatele pro jednotlivé země se zveřejňují, jakmile jsou údaje ověřeny a schváleny.

²² V souladu s [Evropskou strategií pro data](#), která zdůrazňuje význam sdílení údajů mezi orgány veřejné správy, neboť to může výrazně zlepšit tvorbu politik a poskytování veřejných služeb.

²³ Důvodem je, že jednotné vzorky nejsou přizpůsobeny k měření nerovnosti při vysoké koncentraci.

Členské státy se vyzývají, aby:

- při provádění posouzení distribučního dopadu kombinovaly údaje z průzkumů a administrativní údaje,
- zpřístupnily administrativní údaje veřejným orgánům i výzkumným pracovníkům.

e. Jaké ukazatele zvolit?

Používání jednotných měřítek umožňuje tvůrcům politik lépe porovnávat výsledky a posuzovat dopady různých nových opatření. Výstupy posouzení distribučního dopadu by měly v ideálním případě vyhodnotit účinek reforem na: 1) rozdělení příjmů²⁴; 2) úroveň nerovnosti na základě vybraných klíčových ukazatelů (jako je koeficient příjmové nerovnosti S80/S20)²⁵; 3) úroveň chudoby s použitím klíčových souvisejících ukazatelů, jako je míra ohrožení chudobou a relativní propad příjmů²⁶.

V závislosti na situaci v dané zemi a na dostupných údajích mohou existovat i další relevantní výstupy. Proto se často provádí posouzení distribučního dopadu, která hodnotí dopad reforem na různé skupiny²⁷ rozlišené podle věku a pohlaví (také pro genderové rozpočtování²⁸) a typu domácnosti (např. domácnosti v produktivním věku, domácnosti v důchodovém věku, domácnosti samoživitelů, dospělí jednotlivci a páry, s dětmi a bez dětí). Užitečné by mohly být i jiné analýzy, např. analýzy zaměřené na osoby z přistěhovaleckého prostředí, osoby se zdravotním postižením nebo jiné znevýhodněné skupiny, jakož i skupiny rozlišené podle stupně urbanizace nebo regionu.

Členské státy se vyzývají, aby:

- zajistily, že posouzení distribučního dopadu předkládají účinek politik na různé skupiny v rámci rozdělení příjmů (např. decily příjmů), jakož i úroveň nerovnosti a ukazatele chudoby,
- v co největší míře předkládaly výsledky rozdělené podle věku, pohlaví a jednotlivých socioekonomických skupin.

f. Jak šířit posouzení distribučního dopadu?

²⁴ Ekvivalizovaný disponibilní příjem, tj. příjem po odečtení přímých daní a dávek, upravený podle složení domácnosti. Členové domácnosti jsou vyrovnáni nebo se zajistí jejich rovnocennost tím, že se jim přidělí váha podle jejich věku, a to za použití tzv. modifikované stupnice ekvivalence OECD. (<https://www.oecd.org/economy/growth/OECD-Note-EquivalenceScales.pdf>)

²⁵ Hlavní ukazatel srovnávacího přehledu sociálních ukazatelů, který je podkladem evropského pilíře sociálních práv; S80/S20 je podíl příjmů, který připadá na 20 % nejbohatších ve srovnání s 20 % nejchudších obyvatel. Je také užitečné uvést jeho rozčlenění mezi horní část rozdělení příjmů (S80/S50) a spodní část (S50/S20). Lze jej doplnit o podíl příjmů spodních 40 % obyvatelstva v rámci rozdělení příjmů (S40, který tvoří základ cíle udržitelného rozvoje zaměřeného na snížení nerovnosti) nebo Giniho koeficient (což je nejpoužívanější syntetický ukazatel příjmové nerovnosti, který zachycuje, jaký procentní podíl domácího příjmu země má každý kumulativní percentil obyvatelstva, a převádí jej na koeficient).

²⁶ Míra ohrožení chudobou, vypočtená jako podíl osob s ročním ekvivalizovaným disponibilním příjmem nižším než 60 % mediánu ročního ekvivalizovaného disponibilního příjmu, je jednou ze tří složek ukazatele ohrožení chudobou a sociálním vyloučením, který je základem cíle EU snížit chudobu a sociální vyloučení do roku 2030. Relativní propad příjmů ukazuje rozdíl mezi mediánem ekvivalizovaného disponibilního příjmu osob žijících pod prahem ohrožení chudobou a osob žijících na prahu ohrožení chudobou (mezí bod: 60 % mediánu ekvivalizovaného příjmu).

²⁷ Posouzení distribučního dopadu jsou užitečná pro vykazání rozdílů v počáteční situaci různých skupin i změn očekávaných od politických intervencí (jež jsou relevantní jak pro životní prostředí, tak pro sociální rozměr, v jehož rámci sociálně znevýhodněné skupiny většinou žijí v horším prostředí).

²⁸ Podle široce používané definice Rady Evropy je genderové rozpočtování uplatněním hlediska rovnosti žen a mužů v rozpočtovém procesu. Stručně řečeno, jedná se o strategii a proces s dlouhodobým cílem, jímž je dosáhnout rovnosti žen a mužů tím, že se zaměří na způsob, jakým se shromažďují a vydávají veřejné zdroje. Další podrobnosti viz Bova, E., Jerosch Herold da Costa Reis, J. (2022) Gender Budgeting Practices & Evidence (Postupy při genderovém rozpočtování: pojmy a poznatky). Diskusní dokument o evropské ekonomice č. 165, Evropská komise. [Gender Budgeting Practices: Concepts and Evidence](#)

Zveřejnění analýzy dopadů na různé příjmové skupiny zvyšuje transparentnost tvorby politik. Umožňuje důkladnější kontrolu dopadů navrhovaných opatření, a tím může zkvalitnit veřejnou diskusi a zvýšit důvěru v rozhodovací procesy. Lze očekávat, že vyšší transparentnost dopadu reforem povede k přijetí opatření, která sníží či odstraní negativní dopad na chudobu nebo prohlubování nerovností. Může také pomoci vyvrátit mylné představy o konečném důsledku politik tím, že poskytne přehled ohledně skupin příjemců. Například návrhy rozpočtových plánů jsou dobrým způsobem, jak vykazovat dopad souvisejících politických opatření na různé části obyvatelstva.

Zveřejňují-li správní orgány posouzení distribučního dopadu přístupným způsobem, podporuje to veřejnou diskusi a může to přispět k přijímání opatření a reforem. Posouzení distribučního dopadu by měla být uváděna ve veřejně přístupných rozpočtových dokumentech (např. v návrzích rozpočtových plánů) a ve všech dalších typech dokumentů, které doprovázejí návrh, provádění a hodnocení reforem a investic, jako jsou (integrovaná) posouzení dopadů. Kromě toho, že posouzení distribučního dopadu umožňují přijímat rozhodnutí více založená na důkazech, mohou tímto způsobem poskytnout věrohodnější obraz, který přispěje k veřejné diskusi, mimo jiné se sociálními partnery a občanskou společností, ohledně dopadů reforem politik.

Mají-li výsledky posouzení distribučního dopadu vzbudit zájem médií a veřejnosti, musí být považovány za spolehlivé a přiměřeně srozumitelné. Zveřejňování posouzení distribučního dopadu by proto měla provázet prezentace klíčových rozhodnutí při modelování, na nichž se analýza zakládá. Užitečné může být předkládání výsledků posouzení distribučního dopadu v daných časových intervalech (např. jednou ročně), protože to signalizuje, že výsledky jsou systematicky sdělovány. Výsledky posouzení distribučního dopadu též lze považovat za spolehlivější a důvěryhodnější, jestliže analýza byla provedena nebo může být ověřena nezávislými výzkumnými pracovníky. Důvěryhodnost může rovněž zvýšit reprodukce analýzy, a to prostřednictvím zveřejnění všech relevantních modelových předpokladů, rozhodnutí a údajů.

Členské státy se vyzývají, aby:

- **vykazovaly výsledky posouzení distribučního dopadu ve veřejných dokumentech způsobem, který je snadno srozumitelný široké veřejnosti,**
- **usnadnily veřejnosti přístup k výchozím modelům, předpokladům a údajům, aby bylo možné výsledky opakovat.**

Jak se Komise opírá o posouzení distribučního dopadu a podporuje členské státy

Výsledky Komise v oblasti tvorby politik založené na důkazech se v posledních letech neustále zlepšují. I nadále bude systematicky posuzovat hospodářské, sociální a environmentální dopady svých politických opatření, aby zajistila vysokou kvalitu navrhovaných právních předpisů, jak předpokládá její systém „zlepšování právní úpravy“^{29/30}.

Komise bude nadále provádět posouzení distribučního dopadu, aby více zdůraznila

²⁹ Zlepšování právní úpravy: společně v zájmu lepší tvorby právních předpisů (COM(2021) 219 final).

³⁰ Soubor nástrojů pro zlepšování právní úpravy (listopad 2021), zejména nástroj č. 30. Zaměstnanost, pracovní podmínky, rozdělení příjmů, sociální ochrana a začlenění.

distribuční hlediska důležitá pro navrhování reforem a investic. Komise pravidelně využívá k posuzování distribučního dopadu vybraných reforem v členských státech model EUROMOD. Následná analýza je rovněž uvedena ve zprávách o jednotlivých zemích, které představují posouzení politik v rámci evropského semestru, rámce pro integrovaný dohled a koordinaci hospodářských politik a politik zaměstnanosti v celé Evropské unii.

Komise bude dále podporovat členské státy při zavádění nebo rozvíjení postupů uplatňovaných při posuzování distribučního dopadu. Tato podpora bude zajištěna zachováním a dalším rozvojem modelu EUROMOD. Komise dává tento model k dispozici všem členským státům a každoročně jej aktualizuje. Společné výzkumné středisko poskytuje řadu školení týkajících se modelu EUROMOD, včetně toho, jak provádět posouzení distribučního dopadu. Členské státy mohou rovněž požádat o další pomoc při rozvoji postupů uplatňovaných při posuzování distribučního dopadu v rámci Nástroje pro technickou podporu³¹.

Komise bude dále podporovat vzájemné učení tím, že bude sdružovat zástupce členských států, kteří se aktivně podílejí na provádění posouzení distribučního dopadu v rámci vnitrostátních správních orgánů, nebo – v případě členských států, kde posouzení distribučního dopadu ještě není tak rozšířenou praxí – ty, kteří by se na provádění těchto posouzení mohli podílet v budoucnu. Diskuse v rámci akcí vzájemného učení se týkají různých aspektů provádění posouzení distribučního dopadu, což umožňuje výměnu osvědčených postupů. Vzhledem k tomu, že se postupy členských států uplatňované při posuzování distribučního dopadu značně liší, je zřejmé, že získávání poznatků na základě vzájemné výměny zkušeností má přidanou hodnotu a umožňuje využívat osvědčené postupy, které lze přizpůsobit podmínkám jednotlivých zemí.

V rámci procesu vzájemného učení s členskými státy bude Komise sledovat využívání posouzení distribučního dopadu v návrzích rozpočtových plánů nebo v jiných souvislostech a bude informovat Výbor pro sociální ochranu a Výbor pro zaměstnanost, poradní orgány Rady pro zaměstnanost a sociální věci a Výbor pro hospodářskou politiku, poradní orgán Rady pro hospodářské a finanční věci.

Komise hodlá:

- pokračovat v pravidelném provádění posouzení distribučního dopadu, a to i v rámci evropského semestru,
- dále podporovat členské státy při zavádění nebo rozvíjení postupů uplatňovaných při posuzování distribučního dopadu (včetně podpory vzájemného učení a výměny osvědčených postupů a zpřístupnění mikrosimulačního modelu EUROMOD a jeho dalšího rozvoje),
- sledovat, jak členské státy posouzení distribučního dopadu využívají.

³¹ V této souvislosti Společné výzkumné středisko od roku 2017 spolupracuje na projektech, jejichž cílem je poskytovat technickou podporu členským státům v oblasti mikrosimulace a využívání administrativních údajů pro posuzování reforem daní a dávek. To umožňuje vyvinout model pro posuzování distribučního dopadu s větším využitím modelu EUROMOD a na základě údajů z průzkumů a administrativních údajů. Tyto projekty probíhají v Řecku, na Slovensku, v Litvě a Rumunsku. Ve spolupráci se Španělskem probíhají také projekty v oblasti budování kapacit a projekty *ad hoc*.

Závěr

Souběh různých dlouhodobých trendů a krátkodobých otřesů popsanych v tomto sdělení zdůrazňuje, že při navrhování reforem a investic je důležité věnovat větší pozornost distribučním hlediskům. Členské státy se proto vyzývají, aby se řídily poskytnutými pokyny a rozšířily používání svých postupů uplatňovaných při posuzování distribučního dopadu a aby tyto postupy zlepšily. Výsledné analýzy by měly poskytnout věrohodný dopad politik na různé socioekonomické skupiny a měly by být k dispozici širší veřejnosti, aby se zvýšila kvalita politické debaty. Komise je připravena podpořit členské státy při vytváření metodik posuzování distribučního dopadu, sledovat stávající postupy a poskytnout fórum pro výměnu názorů na to, jak posouzení distribučního dopadu dále zlepšit.